UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE

DE

L'APPLICATION EN COTE-D'OR

DE LA LOI SUR LES

RETRAITES OUVRIÈRES

ET PAYSANNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

Le jeudi 10 avril 1919, à 13 heures et demie.

PAR

Emile PERRIN

Président : M. DELPECH, *professeur.*

Suffragants : M. VIGNES, *professeur.*
M. HUGUENEY, *professeur.*

DIJON
IMPRIMERIE JOBARD
9, Place Darcy, 9
—
1919

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE

DE

L'APPLICATION EN COTE-D'OR

DE LA LOI SUR LES

RETRAITES OUVRIÈRES

ET PAYSANNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

Le jeudi 10 avril 1919, à 13 heures et demie.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

Emile PERRIN

Président : M. DELPECH, *professeur.*

Suffragants : M. VIGNES, *professeur.*
M. HUGUENEY, *professeur.*

DIJON
IMPRIMERIE JOBARD
9, Place Darcy, 9

1919

A LA MÉMOIRE DE MON FRÈRE

Xavier PERRIN

DOCTEUR EN DROIT
(SCIENCES JURIDIQUES, ET SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON
LIEUTENANT DE RÉSERVE AU 298e RÉGIMENT D'INFANTERIE

MORT POUR LA FRANCE
à Nouvion-Vingré (Aisne), le 17 septembre 1914.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Recueil des Documents sur les retraites ouvrières et paysannes, Paris, Berger-Levrault, 1914.

1° Lois, décrets et arrêtés.

2° Instructions et circulaires.

Ministère du Travail :

1° *Rapports* sur l'application de la loi des retraites ouvrières et paysannes de 1911 au 31 décembre 1916.

2° Instruction pour l'application de la loi des retraites dans les mairies. Edition de 1913.

3° Notice à l'usage des assurés de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, août 1917.

4° Instructions sur l'application de la loi du 17 août 1915 et du décret du 15 février 1916.

Direction générale des Contributions directes. — Circulaire du 12 septembre 1911, n° 1160.

Bibliothèque municipale de Grenoble. — *Guide pratique des retraites ouvrières et paysannes*, publié par la rédaction du Répertoire administratif.

Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale, revue mensuelle, VI (1906), p. 274; X (1910), p. 199; XII (1912), p. 1 et suiv.

Revue pratique des retraites ouvrières et de prévoyance sociale, années 1911 à 1919.

Bellom, Les retraites ouvrières en France (*Revue économique internationale*, février 1909 ; — *Revue politique et parlementaire*, février 1913, mars 1914).

Berthélemy, *Tr. élém. de dr. admin.*, 6e éd. 1916, p. 804 et suiv.

CAPITANT, *Les retraites ouvrières*, 1899.

FONTAINE, Les caisses des retraites (*Revue politique et parlementaire*, octobre 1899).

GLEIZE, *Application de la loi sur les retraites ouvrières*, 1913.

HAURIOU, *Précis de dr. admin.*, 9e éd. 1919, p. 650 et suiv.

JAY, L'assurance ouvrière et la solidarité sociale (*Revue politique et parlementaire*, sept. 1905).

LEFORT, *Les caisses de retraites ouvrières*, 2 vol., 1906.

MALZAC, La question des retraites ouvrières (*Revue politique et parlementaire*, juin et décembre 1911).

MÉTIN, Rapp. au *Bulletin mensuel de la Fédération des industriels et commerçants*, 15 juin 1913.

OLPHE-GAILLARD, *Le problème des retraites ouvrières*, 1909.

PAUL-BONCOUR, *Les retraites, la mutualité, la politique sociale*, 1912.

PIC, *Traité élémentaire de législation industrielle*, 4e édition, 1912, no 1398, p. 1401 et suiv., p. 1160 et suiv. (et la Bibliographie, p. 1160, n. 2).

POTHÉMONT, *La législation des retraites ouvrières*, 2e éd., 1913.

SACHET, *Traité théorique et pratique de la législation sur les retraites*, 2e éd., 1913.

SALAUN, *Les retraites ouvrières et paysannes*, 2e éd., 1912.

VIVIANI, *Les retraites ouvrières et paysannes*.

AVANT-PROPOS

La loi sur les retraites ouvrières et paysannes, promulguée le 8 avril 1910, a été le résultat de nombreux travaux législatifs (1). Le 3 juillet 1911, elle entrait en application ; depuis lors elle a subi de nombreuses modifications de détail (2) ; elle en comporte bien d'autres, car elle est loin d'être parfaite.

L'idée principale qui a présidé à son élaboration est d'ordre purement social : à partir d'un certain âge, et après une vie de labeur, question d'invalidité mise à part, il est de toute équité que l'homme puisse enfin aspirer au repos et jouisse paisiblement du temps limité qui lui reste encore à vivre. La difficulté était de trouver un système susceptible de réaliser ce but. Fallait-il laisser le soin à l'Etat de constituer lui-même une retraite, en mettant le paiement des pensions uniquement à la charge des contribuables ? ou, au contraire, laisser toute liberté à

(1) Le rapport présenté à la Chambre des députés en 1904 par M. Guieysse, évaluait le nombre des projets déposés, relatifs à cette question, à quarante-six. (*Retraites ouvr. et pays.*, Guide pratique, édition de la Bibliothèque municipale de Grenoble, p. 5.)

(2) Les lois des 27 février, 11 juillet, 27 décembre 1912 ; 17 décembre 1915 ; 20 décembre 1918 (*Journal officiel* du 24), sont les lois principales.

l'individu de s'assurer une pension de vieillesse, au moyen de versements facultatifs personnels, encouragés cependant par des subventions de l'Etat?

Dans le premier système, tout individu a droit d'obtenir une pension de retraite, s'il remplit les conditions d'âge requises. Mais, placé sous la tutelle directe de l'Etat, qui perçoit sur chaque citoyen l'impôt constitutif du capital de la retraite, il n'a à se préoccuper de quoi que ce soit : la loi dont il est sujet est une véritable loi d'assistance. Dans le deuxième système, qui désire se constituer une pension de retraite est tenu de s'en occuper lui-même et d'effectuer personnellement les versements nécessaires. Le premier système donne prise à l'insouciance ; le deuxième a l'avantage appréciable de développer l'esprit de prévoyance et d'épargne.

Le principe de liberté n'est cependant pas parfait. Dans toutes les classes de la société il se rencontre des personnes qui, vivant au jour le jour, sans souci du lendemain, se trouvent dépuées de ressources à l'époque où, épuisées par l'âge et les fatigues, elles pourraient aspirer à un repos bien gagné.

Laisser aux uns toute liberté de se constituer une pension de retraite, sauf à leur assurer la participation pécuniaire de la collectivité sous forme de subventions de l'Etat, et astreindre les autres à faire acte de prévoyance, tel a été le système transactionnel consacré par la loi du 5 avril 1910. Le législateur a donc créé deux catégories d'assurance : l'une, obligatoire, à laquelle il a soumis la classe ouvrière proprement dite, toutes les personnes liées à un employeur par un contrat de travail ; l'autre,

facultative, concernant principalement les petits patrons, artisans, cultivateurs, fermiers et métayers. Le système de l'assurance obligatoire est construit sur la donnée d'une contribution tripartite de l'intéressé, de l'employeur et de l'Etat à la formation de la pension de retraite; celui de l'assurance facultative, sur la donnée de la collaboration bipartite de l'assuré et de l'Etat. Au total, dans les deux catégories, la base est identique et c'est pourquoi la loi des retraites est un véritable statut de prévoyance, et non d'assistance : l'assuré est le premier artisan de sa propre sécurité (1); sa pension proprement dite, formée par les rentes à provenir de ses versements personnels capitalisés par des organismes d'assurance qu'il peut choisir librement, est le résultat d'un contrat de droit privé; aussi bien la participation de la collectivité constitue-t-elle une pension distincte, s'ajoutant à la pension proprement dite, et concédée sur les fonds du Trésor par des actes administratifs. D'où, la dualité éventuelle de deux contentieux : l'un, d'ordre judiciaire, en raison du caractère de contrat de droit privé qui intervient entre les assurés et la caisse d'assurance; l'autre, d'ordre administratif pour tout ce qui touche les allocations concédées sur les fonds du Trésor par des actes administratifs (2).

(1) V. G. Salaün, *Les retraites ouvrières et paysannes*, 1912, Introduction, p. XXIV.

(2) Cf. pour plus de détails, les conclusions de M. Blum, commissaire du gouvernement, et la note de M. Hauriou s. les arrêts du Conseil d'Etat, 13 juin 1912, Asselineau et d'Azincourt, *Recueil pratique des retraites ouvrières*, nos 11-12, août-septembre 1913, p. 520 à 525; *Sirey*, 1918, 3, 1 et suiv., — Rpr. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 9e éd., 1919, p. 657.

Par ailleurs, au même temps où il classait les assurés en deux catégories, le législateur les soumettait à deux régimes différents : le premier transitoire, le second normal. La combinaison paraissait nécessaire. Pour obtenir les avantages de la loi, l'assuré est tenu en principe d'effectuer des versements depuis le jour où il remplit réellement les conditions de l'assurance, et au moins pendant trente ans (art. 4) ; or, soumettre l'assuré âgé aux mêmes exigences était le placer dans un état d'infériorité ; il s'ensuivit le système d'exception ou de transition, qui consiste, de la sorte, à admettre les assurés hors d'état, en raison de leur âge au moment de leur inscription, d'attendre les avantages accordés aux assurés du régime normal, au bénéfice des allocations de l'Etat : leur entrée tardive dans l'assurance les privait de la possibilité d'effectuer des versements pendant le laps de temps nécessaire à la constitution d'une pension suffisante ; l'attribution des allocations ou bonifications promises aux assurés du régime normal parut être une mesure compensatoire et d'équité.

Dans la composition de cet ouvrage, notre but n'est de faire, ni l'historique de la loi des retraites, ni son étude au point de vue du droit comparé (1).

(1) Chacun sait que la loi française a opté pour le système allemand (L. 22 juin 1889) de la retraite à versements obligatoires capitalisés et constitués en compte individuel ; avec lui elle constitue donc un groupe, en face du régime de la « liberté subsidiée » (retraite facultative et majoration par l'Etat) préféré par la Belgique (L. 10 mai 1900) et l'Italie (LL. 17 juillet 1898 et 7 juillet 1901) et du procédé tout étatique (sans contribution des intéressés) appliqué en Angleterre (L. 1er août 1908) et inauguré par la Nouvelle Zélande (1er nov. 1908).

C'est une « monographie », au sens strict du mot, une étude limitée de l'application de la loi dans le département de la Côte-d'Or ; aussi elle comportera un essai critique sur les motifs pour lesquels la loi des retraites n'est communément pas observée d'une façon satisfaisante, et un bref énoncé des modifications susceptibles de porter remède à un état de choses fâcheux.

CHAPITRE PREMIER

Causes pour lesquelles la loi reçoit une application défectueuse

Elles sont imputables au législateur et à l'administration.

§ 1er. — Causes d'ordre législatif.

1° La dualité des catégories d'assurés.

La première grande faute a consisté pour le législateur à créer deux catégories d'assurés : les assurés obligatoires et les assurés facultatifs, et à les soumettre à un régime différent en ce qui concerne les avantages de l'assurance.

Etant donné le but assigné à la loi des retraites, qui est surtout de développer l'idée d'épargne dans la classe besogneuse en permettant aux assujettis de se créer une pension de vieillesse, on comprend difficilement la distinction, tout au moins celle qui a trait aux avantages procurés par l'assurance.

L'article premier n'astreint aux versements obligatoires que les salariés des deux sexes dont la rému-

nération annuelle ne dépasse pas 5,000 francs (1) ; cependant la faculté de s'assurer appartient (art. 36, § 1er) à toute une catégorie d'individus que l'on peut désigner sous le terme générique de petits patrons. D'autre part, l'article 2 indique que la pension « est constituée par des versements obligatoires et facultatifs des assurés, par des contributions des employeurs et par des allocations viagères de l'Etat » ; dans ces conditions, on peut concevoir que l'obligation d'effectuer des versements imposée aux petits salariés n'a été, en quelque sorte, que la conséquence de celle à laquelle on voulait astreindre l'employeur. On a pu partir aussi de l'idée que, la classe ouvrière étant éminemment dépensière, il fallait la soumettre à une espèce de tutelle dont pouvait être dispensée la classe paysanne. En tout cas, ce ne sont pas là des raisons suffisantes pour conserver la distinction faite entre les deux catégories d'assurés relativement aux avantages à retirer de l'assurance. On ne voit pas pourquoi, en effet, l'article 4 de la loi des retraites (régime normal), dans la limite de 100 francs de rente, accorde à l'assuré obligatoire une allocation viagère de 3 fr. 33 par année d'assurance effective, à condition toutefois qu'il ait effectué des versements pendant plus de quinze ans, alors que l'article 36, § 3, fait seulement bénéficier l'assuré facultatif d'une majoration de ses versements, allouée chaque année à capital aliéné et portée à son compte

(1) La loi du 20 décembre 1918 (*Journal officiel* du 24 déc. 1918) a modifié le § 5 de l'art. 10 et le premier alinéa du § 6 de l'art. 36 de la loi du 5 avril 1910, en portant les chiffres de revenus limitant les droits d'inscription de 3,000 à 5,000 francs pour les assurés obligatoires, et de 5,000 à 6,000 pour les assurés facultatifs.

d'assurance dans la limite de 9 francs par an (1). Certes, l'ouvrier se trouve, en général, dans une situation modeste et doit bénéficier de toute la sollicitude des pouvoirs publics ; il n'en va pas pour autant que le petit artisan de campagne possède une situation meilleure. Si l'on compare l'ouvrier et l'artisan de campagne, dont les besoins sont les mêmes, on constatera que, la plupart du temps, le salaire de l'ouvrier est supérieur. Dès lors, si l'on peut admettre que le salarié bénéficie d'un privilège spécial, consistant dans l'obligation imposée à son patron de participer à la constitution de sa retraite, on ne peut comprendre que l'artisan, qui s'astreindra à effectuer des versements annuels égaux à ceux de l'ouvrier et de son patron cotisant ensemble, ne reçoive pas de l'Etat des avantages identiques : si une différence peut exister entre deux assurés, elle ne devrait provenir que de la diversité des versements ; si deux assurés, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, présentent, chaque année, une carte constatant des versements identiques, on ne voit pas pourquoi l'Etat ne donnerait pas à chacun la même prime d'assurance.

Or, la disparité de traitement admise en ce qui concerne le régime normal se retrouve dans le « régime transitoire ». L'article 4, § 5, de la loi des retraites, relatif à l'assurance obligatoire, dispose : « Pour les assurés de la période transitoire ayant au moins trente-cinq ans accomplis au moment de la mise en vigueur de la loi, le montant des années

(1) Art. 4 et 36 de la loi des retraites.

de versement exigées pour avoir droit à l'allocation prévue au § 1er (100 francs) sera égal au nombre des années écoulées depuis la mise en vigueur de la loi, jusqu'à la soixantième année, à condition que lesdits assurés justifieront qu'au 3 juillet 1911 ils faisaient partie depuis trois ans au moins des catégories de l'article 1er. » Et l'article 36, § 6, de décider que : « Pour les cultivateurs, artisans et petits patrons, âgés de plus de trente-cinq ans au 3 juillet 1911, qui auront commencé leurs versements dès cette époque et qui faisaient partie depuis trois ans au moins des catégories d'intéressés susvisées, il sera ajouté à la pension acquise résultant de leurs versements effectifs et de la majoration de moitié une bonification égale à la rente qu'eût produit un versement annuel de 12 francs depuis l'âge de trente-cinq ans jusqu'à l'âge qu'ils avaient au 4 juillet 1911, sans qu'en aucun cas cette bonification puisse s'appliquer à une période supérieure à vingt-cinq ans... » L'effet des textes est que, si l'assuré obligatoire du régime transitoire peut immédiatement toucher 100 francs de rente, l'assuré facultatif le mieux partagé, c'est-à-dire le plus âgé, ne peut obtenir qu'une bonification de 67 fr. 32 (1) ; il est des plus fâcheux.

Au surplus, cette situation a été la source d'une des grosses difficultés de mise en application de la loi. L'assurance obligatoire présentant plus d'avantages que l'assurance facultative, la grande majorité des tributaires réclame son inscription dans la

(1) Circulaire du Ministre du travail du 12 août 1918, *Recueil de documents sur les retr. ouvr. et pays.*, « *Instructions et Circulaires* » (édition Berger-Levrault), année 1914, p. 148.

première catégorie. Ce n'est pas que le régime de « l'obligation » plaise davantage que celui de la « faculté ». Cette question de mots ou de qualification n'a pas été sans exercer au début une certaine influence ; elle n'a eu, en définitive, qu'une importance très secondaire et de courte durée. Nul, au début, ne pouvait admettre qu'il fût soumis au principe de l'obligation : il eût cru abandonner une parcelle de sa liberté et de son indépendance ; mais l'homme revient vite de certaines aberrations : les avantages immédiats présentés par l'assurance obligatoire étant très supérieurs à ceux offerts par l'assurance facultative, l'hésitation fit bientôt place à une véritable avalanche de demandes d'inscriptions émanant plus spécialement des tributaires de l'assurance en âge de demander, soit de suite, soit à brève échéance, la liquidation de leur pension de retraite.

La distinction entre l'assuré obligatoire et l'assuré facultatif n'est pas facile. La loi déclare que le salarié doit être soumis au régime de l'obligation, mais, que doit-on entendre réellement par salarié ? Est-ce celui qui tire du salariat ses principaux moyens d'existence ? Que doit-on considérer comme salaire ? La somme qui permet réellement à l'ouvrier de vivre, ou simplement la rémunération d'un travail commandé, quelque minime qu'elle soit ? Dans son article premier, la loi eût pu faire connaître ce qu'elle dénommait par salaire : si ce vocable est pris dans un sens large et désigne toute rémunération d'une tâche faite en vertu d'un contrat de travail, il n'est guère de personnes qui ne soient pas salariées. A la campagne, le cultivateur qui, aidant son voisin et

sous la direction de celui-ci, travaille momentanément, à charge de réciprocité il est vrai, mais reçoit une modique somme d'argent à titre de rémunération pourra être considéré comme salarié. L'individu qui fait des copies chez lui, à ses moments de loisir, pour un employeur qui le dirige dans son travail passe également pour un salarié quelle que soit l'importance du salaire.

D'autre part, devra-t-on qualifier salarié, au sens de l'article premier de la loi des retraites, celui-là seul qui tire du salariat ses principaux moyens d'existence ou aussi le salarié accidentel? L'article 2 en disposant dans son § 3 que les versements ouvriers ou patronaux seront calculés à raison de 3 centimes, 2 centimes ou 1 centime 5 millimes, semble bien prévoir que l'ouvrier peut travailler par intermittence ; cependant il ne définit pas le salarié.

La question a été aperçue par l'administration. M. Paul-Boncour, ministre du travail, dit notamment dans sa circulaire du 29 mars 1911 (1), au sujet des inscriptions sur les listes d'assurés : « Vous devez considérer comme salarié toute personne qui est liée à un employeur par un contrat de travail, c'est-à-dire qui travaille pour le compte d'autrui et sous ses ordres, et reçoit une rémunération pour son travail. Pour être salarié, au sens de la loi, il faut être occupé comme employé ou ouvrier dans une entreprise industrielle, commerciale ou agricole. Il n'est pas nécessaire d'être employé *d'une façon continue* dans la même entreprise... Il n'y a pas lieu

(1) *Recueil* précité, p. 19.

d'exiger pour l'inscription sur les listes que le salarié travaille *effectivement* au moment où est dressée la liste... Les ouvriers et ouvrières travaillant *à domicile* pour le compte d'un patron ou d'un entrepreneur doivent figurer sur la liste des assurés obligatoires .. Il est de toute évidence que la qualité de salarié ne peut être reconnue qu'à des personnes recevant un salaire ; mais je vous signale qu'il importe peu que ce salaire soit établi au *temps* ou aux *pièces,* qu'il soit payé en *numéraire* ou en *nature,* qu'il soit payé par l'employeur ou par le client sous forme de pourboire ou *gratification...* »

Plus loin la même circulaire (1) semble reconnaître que l'individu salarié peut ne l'être qu'accidentellement et ne pas tirer ses principales ressources du salariat ; d'où un sens très large donné au qualificatif : « Je vous rappelle qu'aux termes du règlement toute demande d'inscription sur la liste des assurés obligatoires doit donner lieu à un avis de la commission ; d'autre part, toute demande d'inscription sur la liste des assurés facultatifs, émanant d'une personne occupée *parfois* par un employeur en qualité de salarié, doit être préalablement soumise par la mairie à la commission. Comme pour toutes les autres catégories d'assurés, c'est à vous qu'il appartient de statuer définitivement. Je vous recommande d'ailleurs de laisser s'exercer dans la plus large mesure le droit d'option des intéressés eux-mêmes, surtout parmi nos populations rurales qui doivent être amenées progressivement au plein

(1) *Recueil* précité, p. 31.

exercice de la loi, et de ne statuer dans un sens contraire à la demande de l'intéressé que lorsque la *nature de ses occupations et de ses ressources* serait en contradiction manifeste avec la catégorie choisie par lui... »

Ainsi, les premières instructions donnaient à la loi une application large : elles cherchaient un résultat immédiat, « colossal » ; il le fut surtout au point de vue financier, et l'administration a été forcée de réagir. Elle est arrivée, petit à petit, à ne considérer comme salarié que l'individu tirant du salariat ses principaux moyens d'existence. Dans une réponse adressée, le 8 août 1912, au Préfet de la Côte-d'Or, sur une demande de renseignements, le Ministre du travail décidait : « Ne doivent être inscrits sur les listes des assurés obligatoires que les personnes tirant leurs principales ressources d'un emploi salarié. Celles qui occupent habituellement la situation de petit propriétaire exploitant, artisan, etc., et qui, accessoirement, en cours d'année, travaillent temporairement pour un employeur, n'en conservent pas moins la qualité principale de *petit propriétaire* ou d'*artisan ;* elles ne sauraient prétendre par suite, qu'au bénéfice de l'*assurance facultative* » ; et il ajoutait cette phrase expressive : « Je n'ai pas besoin d'appeler votre attention sur le soin avec lequel il doit être procédé à cette enquête dont les résultats engagent les *finances publiques.* »

Plus tard, dans une autre demande de renseignements touchant la requête d'une femme à fin d'obtenir l'inscription à l'assurance obligatoire en qualité de gardienne de la boîte de secours communale aux

appointements de 50 francs par an, le Ministre du travail lui écrivait, derechef, le 17 avril 1913 : « La faible rémunération que Mme X... reçoit..., ne me paraît pas, sous réserve de la jurisprudence à intervenir, devoir être considérée comme un salaire versé en exécution d'un contrat de travail, mais comme une *indemnité forfaitaire* que l'intéressée ne saurait invoquer pour revendiquer le bénéfice de l'assurance obligatoire. »

En conséquence, le Directeur général des Contributions indirectes, émit le 2 avril 1914 (1) les instructions suivantes :

. . . . . .

Salariés de l'Etat exerçant une autre profession.

« Les autorités chargées d'établir les listes d'assurés obligatoires et facultatifs ont, sur certains points, contesté le bénéfice de l'assurance à des receveurs buralistes qui exerçaient, indépendamment de leur emploi, une autre profession dont ils tiraient leurs principales ressources. Il a été reconnu, à cet égard, que les dispositions du titre premier de la Circulaire n° 913 précitée devaient être modifiées et complétées.

» Les receveurs buralistes et, d'une manière générale, les salariés des contributions indirectes peuvent être rangés en trois catégories : 1° Ceux qui tirent leurs *principales ressources* du produit de leur emploi et dont la condition économique habituelle est celle de salariés ; 2° ceux qui, sans tirer leurs principales ressources du produit de leur emploi,

(1) Circ. n° 1017.

rentrent par ailleurs dans l'un des cas visés par l'article 36, § 1er, de la loi du 5 avril 1910, comme fermiers, métayers, *cultivateurs, artisans ou petits patrons*, travaillant seuls ou avec un seul ouvrier ; 3° ceux qui exercent une profession autre que celles énumérées dans ledit paragraphe et dont ils tirent leurs principales ressources.

» Les dispositions de la Circulaire susdite n° 913 continuent d'être applicables aux salariés de la première catégorie, sous la réserve toutefois que, pour déterminer le montant de leurs salaires, on devra faire entrer dorénavant en ligne de compte *tous les émoluments quelconques* présentant ce caractère, notamment les salaires qu'ils recevraient d'autres employeurs que l'Etat. Si l'ensemble de leurs salaires ainsi définis n'excède pas 3,000 francs par an, les salariés seront considérés comme assurés obligatoires ; si leurs salaires dépassent 3,000 francs, sans excéder 5,000 francs par an, ils pourront réclamer leur inscription sur les listes d'assurés facultatifs et bénéficieront, le cas échéant, des avantages de l'assurance, à charge par eux d'effectuer, sans la coopération de l'Etat, le paiement intégral des cotisations ; enfin, s'il s'en trouve dont les salaires soient supérieurs à 5,000 francs par an, ils seront exclus de l'assurance tant obligatoire que facultative. Les salariés rentrant dans la deuxième catégorie sont soustraits au régime de l'assurance obligatoire ; mais ils pourront être admis, sur leur demande, à celui de l'assurance facultative. Dans ce cas, et contrairement à ce qui a lieu pour les assurés de la première catégorie qui sont rangés

parmi les assurés facultatifs en raison du chiffre de leurs salaires, ils subiront la *retenue* de 1 pour 100 de leurs émoluments et bénéficieront d'une *contribution patronale* égale à cette retenue, à la condition qu'ils représenteront une carte d'assuré au moment du paiement. Quant aux receveurs buralistes et, s'il y en avait, aux autres salariés appartenant à la troisième catégorie, les dispositions de la loi des retraites ne les concernent pas. »

Un arrêt de Cassation, du 9 janvier 1917 (1), a semblé battre en brèche cette jurisprudence administrative : « pour accorder aux salariés le bénéfice de l'assurance obligatoire, l'article premier de la loi du 5 avril 1910 n'exige pas que les services qu'ils rendent à ceux qui les emploient soient continus, ni que les rémunérations qu'ils reçoivent constituent leurs seules ressources. » Il suffirait donc que cette rémunération ait le caractère d'un salaire résultant d'un contrat de travail et ne dépasse pas 3,000 francs par an. Par exemple, l'ancien domestique qui vit des économies par lui faites au temps où il était placé, et qui, pour les augmenter, travaille comme « extra » pendant la saison d'été, devrait être inscrit comme assuré obligatoire.

Un avocat de Saône-et-Loire crut, dans ces conditions, devoir demander au Ministre du travail si l'arrêt infirmait ou non l'interprétation donnée aux textes dans les bureaux et permettait l'inscription à l'assurance obligatoire de tous les salariés, si infime

(1) *Revue pratique des retraites ouvrières et de prévoyance sociale*, nos 1 à 3, janvier, février, mars 1917, p. 2. Il s'agissait d'un cultivateur travaillant, bon an mal an, 30 jours consécutifs ou espacés.

que fût le montant de leur salaire annuel. La réponse, datée du 20 septembre 1917, est venue, par un hasard de fonctions, à notre connaissance ; nous la publions avec l'autorisation de son destinataire ; elle maintient l'interprétation et rappelle les instructions restrictives données aux préfets touchant l'inscription facultative. « Par son arrêt du 9 janvier 1917, la Cour de cassation a statué sur un jugement (1) qui refusait le bénéfice de l'assurance obligatoire à un salarié intermittent pour le motif que ses principales ressources résultaient des économies réalisées par lui comme domestique. Il semble, par suite, difficile de généraliser la solution admise pour ce cas d'espèce, et on ne saurait, à mon sens, admettre qu'une personne, si courte que soit la durée de son emploi comme salarié, puisse prétendre au bénéfice de l'assurance obligatoire... »

Un nouvel et récent arrêt de la Cour de cassation, en date du 29 avril 1918 (2), est venu mettre cette thèse complètement à néant, et affirmer, au contraire, que l'article premier de la loi de 1910 ne subordonne pas le bénéfice de l'assurance obligatoire au fait que la rémunération reçue constitue toute la ressource du titulaire. Elle le décidait à l'égard d'un receveur buraliste qui, tirant de son emploi une somme annuelle de 725 francs, exploitait en outre une petite épicerie d'un produit d'environ 1,000 francs (3).

(1) Tribunal civil de Vesoul du 3 février 1916.

(2) *Revue pratique des retraites ouvrières*, nos 7 à 9, juillet, août, septembre 1918, p. 85.

(3) Jugement du Tribunal civil de Nontron du 25 janvier 1917.

Le problème relatif à la distinction des salariés et au sens de la loi des retraites paraît, de la sorte, définitivement résolu : la Cour de cassation donne au texte un caractère extrêmement large. Cette manière nous paraît excessive. Si le législateur a cru devoir distinguer deux catégories d'assurés, c'est apparemment qu'il considère, seul, comme salarié l'individu qui reçoit un salaire et y trouve ses principaux moyens d'existence ; or, la Cour de cassation ne tend à rien moins qu'à supprimer la catégorie des assurés facultatifs. Qui donc, en effet, avec une interprétation aussi large des textes, ne pourrait pas se réclamer d'une fonction salariée modeste, suffisante cependant pour obtenir son inscription à l'assurance obligatoire ? A la campagne, les paysans qui se prêtent un mutuel concours et se rémunèrent pour les services rendus, pourraient facilement obtenir leur inscription à l'assurance obligatoire ; le cultivateur signalé par l'avocat de Saône-et-Loire au Ministre du travail (1) eût pu exiger son inscription sur les listes d'assurés obligatoires.

Au total, la jurisprudence de la Cour de cassation présente cette utilité de donner au texte un sens précis, mais sa portée n'est pas aujourd'hui celle qu'elle eût pu avoir au début de l'application de la loi des retraites, les inscriptions faites actuellement ne l'étant que sous le régime normal ; plus ancienne, si elle était venue au moment où les assurés pouvaient obtenir le bénéfice du « régime transitoire »,

(1) Voir page 11.

elle eût eu une répercussion désastreuse sur le budget de l'Etat : les femmes de cultivateurs qui ne pouvaient obtenir les avantages du régime transitoire au titre de l'assurance facultative, auraient dû être admises à exciper d'une fonction salariée quelconque et à produire les pièces justificatives nécessaires pour être inscrites à l'assurance obligatoire avec bénéfice du régime transitoire. Il demeure en tout cas, qu'elle peut produire des effets très importants au bénéfice des femmes d'assurés non inscrites à l'assurance obligatoire, pour le motif qu'elles ne tirent pas leurs principales ressources du salariat, et ne bénéficient de la loi des retraites qu'au titre de l'assurance facultative sans les avantages du régime transitoire. En effet, tant que la demande de liquidation de pension n'a pas été déposée à la mairie, l'assuré peut réclamer son changement de catégorie d'assurance ; or, il semble que celles des lésées par l'interprétation administrative du début, pourraient prétendre à faire rectifier leur inscription avec effet rétroactif au premier jour de l'application de la loi des retraites.

2° La réserve d'un régime transitoire.

Une autre faute commise par le législateur, certainement la plus grave pour sa répercussion énorme sur les finances de l'Etat et ses conséquences immédiates, génératrice des réclamations multiples et des critiques les plus vives, est, sans contredit, celle qui a consisté en l'établissement d'un régime transitoire.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 27 février 1912 « l'âge de la retraite est de soixante ans ». On crut opportun, pour donner un certain attrait à la loi nouvelle, d'accorder aux tributaires âgés, hors d'état, en raison de leur entrée tardive dans l'assurance, de bénéficier des avantages offerts aux assurés plus jeunes. Le régime spécial ainsi préconisé et institué a été d'une imprudence énorme; mal étudié, il eut pour effet de détourner la loi des retraites de son but, en lui donnant le caractère d'une véritable loi d'assistance. Sa répercussion financière a été considérable.

En ce qui concerne l'assurance *obligatoire*, l'article 4, § 5, de la loi disposait : « Pour les assurés de la période transitoire ayant au moins trente ans accomplis au moment de la mise en vigueur de la loi, le nombre des années de versements exigées pour avoir droit à l'allocation prévue au § 1er (1) sera égal au nombre des années écoulées depuis la mise en vigueur de la loi, jusqu'à la soixantième année, à condition que lesdits assurés justifieront qu'au 3 juillet 1911 ils faisaient partie depuis trois ans des catégories de l'article premier. » — En ce qui concerne l'assurance *facultative*, l'article 36, § 6, statuait : « Pour les fermiers non visés au huitième alinéa (2), les cultivateurs, artisans et petits patrons âgés de plus de trente-cinq ans au 3 juillet 1911, qui auront commencé leurs versements dès cette époque

(1) Art. 4, § 1er : L'allocation viagère de l'Etat est fixée à 100 francs à l'âge de 60 ans.

(2) Le huitième alinéa de l'art. 36 a trait aux fermiers dont le fermage ne dépasse pas 600 francs par an.

et qui faisaient partie depuis trois ans au moins des catégories d'intéressés susvisées, il sera ajouté à la pension acquise résultant de leurs versements effectifs et de la majoration de moitié, une *bonification* égale à la rente qu'eût produite un versement annuel de 12 francs depuis l'âge de trente-cinq ans jusqu'à l'âge qu'ils avaient au 4 juillet 1911, sans qu'en aucun cas cette bonification puisse s'appliquer à une période supérieure à vingt-cinq ans. »

La période de tâtonnements et d'hésitations passée, tous les tributaires de l'assurance âgés entendirent profiter de la loi libérale du 27 février 1912, article 62, modifiée à nouveau par celle du 11 juillet; ils se sont fait inscrire à l'assurance. Au 31 décembre 1913, sur 9,080,698 inscrits, 988.399 assurés, soit un peu plus du neuvième, avaient demandé la liquidation de leur pension de retraite (1).

A. — L'*assurance obligatoire* du régime transitoire, parce qu'elle présentait des avantages immédiats supérieurs, avait été de la sorte l'objet de toutes les convoitises. Les certificats de complaisance favorisaient en nombre des inscriptions indues; d'autre part, les tribunaux appliquaient encore la loi plus largement que l'administration revenue, après l'engouement du début, à des exigences et à des contrôles légitimes. Les services préfectoraux se mirent, en effet, à réclamer des certificats d'employeurs précis, déterminant non seulement le nombre de journées

(1) Renseignements statistiques puisés au *Rapport* sur l'application de la loi des retraites ouvrières, présenté en 1914 par M. Bienvenu-Martin, ministre du travail, à M. le Président de la République, p. 9.

de travail faites dans l'année par le postulant, mais encore le montant de son salaire, et portant aussi désignation très exacte des patrons, confirmation par le maire des attestations données, etc. Cependant, les juges de paix se contentaient de certificats indiquant simplement que l'intéressé était salarié. De la sorte, avec la complicité involontaire de la justice, « souveraine sur les questions de fait », de nombreuses personnes qui, d'après la jurisprudence ministérielle, ne remplissaient pas les conditions de l'assurance, ont pu obtenir leur inscription et bénéficier d'une pension à laquelle elles n'avaient aucun droit. C'était, pourrait-on dire, à qui réussirait à tromper l'administration. Les exemples abondent.

Dans le Jura, une femme dont la demande d'inscription à l'assurance obligatoire avait été rejetée au titre de salariée de son fils, n'hésite pas à la réclamer dans une autre commune comme salariée de son gendre. Un individu de Chaussin (Jura), débouté dans le Jura vient se faire inscrire en Côte-d'Or. Des personnes qui n'avaient jamais été salariées de leur vie trouvaient le moyen de se faire délivrer des certificats ; les maires, en raison de leur qualité d'élus, ou par crainte de s'aliéner la population, hésitaient à dévoiler les supercheries. Certains, sans doute, se refusaient à patronner semblables demandes ; mais ils n'osaient pas faire résistance au grand jour. La copie de la note ci-après jointe à un dossier est tout à fait suggestive : « La femme X... n'est pas salariée, le certificat incomplet ci-joint est de pure complaisance ; la femme X... n'est jamais

allée en journée et n'a jamais travaillé pour le compte d'aucun patron. C'est une tentative d'escroquerie que je signale. » Ce n'est point à dire pourtant que les tributaires de l'assurance aient marqué, dès l'abord, une grande confiance en l'Etat. Nous pouvons citer une femme née en 1846 qui, ayant à peine 45 centimes à verser pour obtenir la liquidation de sa pension, crut bon de réserver son capital. D'autres étaient plus ingénieux; tels, deux assurés, mari et femme, qui, aussitôt après avoir obtenu leur inscription à l'assurance, sollicitaient la liquidation de leur pension, sans avoir jamais effectué un versement, et prétextaient qu'il suffisait à l'Etat de prélever la modique somme dont ils étaient redevables sur les premiers arrérages à échoir de leur pension de retraite.

En fait, il ressort des statistiques publiées par le Ministère du travail qu'au début, seuls les assurés désireux d'obtenir des avantages immédiats ou même médiats se conformaient à la loi des retraites (1). Du 3 novembre 1911 au 31 décembre 1913, 5,718,557 cartes ont été transmises aux caisses d'assurance (2), 892,806 assurés ont obtenu leur pension de retraite (3), ce qui représente un peu plus du sixième des assurés cotisants. Les pensions ainsi liquidées au

(1) Nous n'utilisons ici que les statistiques d'avant guerre ; celles publiées depuis 1914, en raison des perturbations apportées dans l'échange des cartes par l'état de guerre risqueraient de fausser nos calculs.

(2) *Rapports* du Ministre du travail au Président de la République (années 1913, p. 141, et 1914, p. 94).

(3) *Rapport* de 1914, p. 54.

31 décembre se répartissent ainsi par année de naissance :

Années de naissance.	Nombre de pensions.	Années de naissance.	Nombre de pensions.
1846	52.702	1850	125.429
1847	118.028	1851	134.037
1848	120.532	1852	141.856
1849	119.220	1853	81.002[1]

Pour la même période, en Côte-d'Or, 83,013 cartes ont été transmises aux caisses d'assurance, et 12,038 assurés ont obtenu la liquidation de leur pension de retraite (2), savoir :

Années de naissance.	Nombre de pensions.	Années de naissance.	Nombre de pensions.
1846	893	1850	1.547
1847	1.782	1851	1.720
1848	1.651	1852	1.843
1849	1.453	1853	1.149

A dater du 31 décembre 1913, de nombreuses demandes de liquidation de pension concernant des assurés nés de 1848 à 1853 ont encore été déposées et ont reçu satisfaction ; d'après les renseignements statistiques, puisés à la préfecture de la Côte-d'Or, nous pouvons rétablir et compléter comme suit le tableau précédent, au 1er janvier 1919 :

Années de naissance.	Nombre de pensions.	Années de naissance.	Nombre de pensions.
1848	1.770	1851	1.935
1849	1.811	1852	1.951
1850	1.757	1853	1.862

(1) *Rapport* de 1914, p. 54

(2) *Rapport* de 1913, p. 155-159 et 163 ; *Rapport*, 1914, p. 103-107 et 111.

Par contre et pour les années ultérieures, les tributaires de l'assurance, moins âgés qui devaient, pour obtenir les allocations ou bonifications viagères, effectuer des versements un peu supérieurs aux premiers ne pouvaient comprendre la différence : pourquoi exiger d'eux un an de versements et plus, alors que les autres obtenaient les mêmes avantages en versant des sommes minimes, voire même quelques centimes seulement ? Les statistiques accusent dans le nombre des liquidations une tendance à diminuer, tandis que pour ces assurés nés à partir de 1853 le nombre des années de versements va en augmentant. Le fait apparaît dans le tableau ci-après, à rapprocher du précédent, qui donne le nombre des pensions liquidées en Côte-d'Or jusqu'au 1er janvier 1919, et concerne des assurés nés de 1854 à 1858.

Années de naissance.	Nombre de pensions.	Années de naissance.	Nombre de pensions.
1854	1.501	1857	1.185
1855	1.518	1858	868
1956	1.564		

Aux mêmes fins, nous croyons utile de reproduire également le tableau statistique général le plus récent, établi par le Ministère du travail, puisé dans le rapport au Président de la République de l'année 1919, et donnant le nombre total des liquidations de pension effectuées de 1911 au 31 décembre 1916 (1). Il confirme notre affirmation.

(1) *Rapport* de 1919, p. 69.

Années de naissance.	Nombre de pensions.	Années de naissance.	Nombre de pensions.
1846	53.550	*Report* . . .	758.340
1847	122.129	1852	158 938
1848	138.080	1853	144.351
1849	146.629	1854	115.345
1850	145.652	1855	92 660
1851	152.300	1856	56 965
A reporter.	758.340	TOTAL:	1.326.599

B. — *L'assurance facultative* a pris ce trait dans la loi française de fournir au système du régime transitoire un taux de bonification allant sans cesse en décroissant. Il est certain que, pour agréger des assurés (le gouvernement le souhaitait au début pour « lancer la loi »), il fallait payer une pension importante ; néanmoins il semble que, sans donner immédiatement un maximum, le législateur eût pu fixer un chiffre modique qui, au lieu de décroître avec l'âge, aurait eu, au contraire, un caractère ascensionnel ; on aurait compris, par exemple, que l'assuré né en 1856, à condition d'effectuer ses versements régulièrement jusqu'au jour futur de la demande en liquidation de pension, obtînt, en dehors de la rente à provenir de ses versements, une allocation fixée à 20 francs, augmentée de 5 francs ou d'une somme quelconque par année de versement, et ainsi de suite jusqu'à un taux d'allocation plus important, égal au montant de la rente minimum garantie, par suite de la capitalisation des sommes successives provenant de la majoration annuelle de ses versements par l'Etat à l'assuré facultatif le plus âgé faisant partie de la catégorie du régime normal. Le résultat eût été certainement meilleur.

Bien que modique, la pension obtenue au moyen de versements insignifiants eût attiré le besogneux ; l'assujetti plus jeune serait entré dans l'assurance, avec l'espoir d'une augmentation des bonifications de l'Etat proportionnelle au nombre des années de versements. Avec le système appliqué, seuls les assurés âgés se sont conformés à la loi ; les données statistiques ci-dessus le démontrent. De plus, l'importance des allocations de l'Etat et bonifications par rapport aux versements à effectuer, est et a été appréciée telle, qu'une foule de personnes non qualifiées pour bénéficier de la loi des retraites se sont jetées dans l'assurance, en cherchant tous les prétextes pour se faire inscrire.

3° L'absence de sanction effective.

Une nouvelle faute commise par le législateur réside dans le défaut de sanction. Pour rendre une loi réellement obligatoire, il ne suffit pas de la voter; il faut en assurer l'exécution au besoin, par des textes emportant des pénalités précises.

A. — Au sujet de l'assurance *obligatoire*, l'article 23 de la loi dispose sans doute que l'employeur ou l'assuré par la faute duquel l'apposition des timbres n'aura pas eu lieu sera passible d'une amende; mais comment établir la faute de l'employeur? La jurisprudence exige, pour condamner le patron, que l'ouvrier lui ait présenté lui-même sa carte annuelle. Dès lors, la non présentation de la carte annuelle constituant à la charge de l'employé une faute qui, en mettant l'employeur dans l'impos-

sibilité d'accomplir les formalités et obligations à lui imposées, l'exonère de toute responsabilité pénale (1).

Cette jurisprudence a exercé une très fâcheuse influence sur l'application de la loi (2). Elle fournit un moyen sûr à l'employeur d'éviter tous ennuis : son obligation ne prenant naissance qu'au moment et du fait de la présentation de la carte annuelle par l'ouvrier, inciter ce dernier à refuser ses cartes et à se montrer réfractaire à la loi est pour le patron la meilleure méthode de se soustraire à l'obligation ; et la manœuvre lui est d'autant plus aisée que le salarié est peu porté naturellement à se soumettre à la loi des retraites, et acceptera une recommandation, dont il ne cherchera pas à comprendre le but intéressé. On pourra objecter que le patron ne gagne rien à procéder ainsi ; car, son obligation ne se prescrivant pas, il peut à toute époque être mis en demeure par l'ouvrier d'avoir à verser la contribution patronale due et évitée, grâce au moyen offert par l'article 23, § 2, de la loi sur les versements au fonds de réserve (3). La remarque est juste ; il n'en reste pas moins que, si l'ouvrier n'a pas de carte au moment où le contrat de travail a pris fin, après le règlement définitif du salaire, il est sans arme contre son employeur libéré au greffe de

(1) Cassation, 11 décembre 1911, *Sirey*, 1912, 1, 9, av. note Sachet, et 22 juin 1912 ; *Rapport* du Ministre du travail au Président de la République, 1913, p 33 ; *Revue pratique des retraites ouvrières et paysannes*, juillet 1912, p. 610 ; *Sirey*, 1913, 1, 49 av. note Roux.

(2) V. *Rapport* du Ministre du travail au Président de la République, 1913, p. 34.

(3) Cassation, 6 février 1914. *Revue pratique des retraites ouvrières et paysannes*, avril 1914, p. 326.

paix (1); or, l'avantage que pareil moyen procure au patron consiste dans l'absence d'une comptabilité spéciale, souvent gênante ou compliquée, quand les ouvriers ne sont pas sédentaires et changent facilement d'établissements.

Notre critique n'a certes pas pour objet de laisser croire que tous les industriels et employeurs font le malicieux calcul et engagent leurs ouvriers à ne pas se conformer à la loi des retraites. Elle serait excessive : dans certaines usines, les patrons exigent l'observation de la loi par leur personnel ; certains n'embauchent leurs ouvriers que munis d'une carte annuelle (2) ; d'autres enfin ont cherché à maintenir l'application de la loi des retraites dans leurs établissements au moyen de stipulations contractuelles insérées au règlement d'atelier (3). Cette correction n'est pas générale : il y a des usines, par exemple celle de Montbard, où l'application de la loi des retraites laisse à désirer. Souvent, pour éviter toutes difficultés, l'employeur effectue ses versements patronaux au greffe du tribunal de paix par application de l'article 170 du décret du 25 mars 1911 et utilisation de la faculté ouverte par l'article 23, § 2, de la loi des retraites. Mode défectueux et nuisible aux intérêts de l'ouvrier (4) : les sommes ainsi affectées

(1) Cassation, 6 février 1913; *Revue des retraites ouvrières*, n° du 7 avril 1913, p. 314.

(2) *Rapport* du Ministre du travail au Président de la République, 1913, p. 32 et 34.

(3) *Rapport* du Ministre du travail au Président de la République, 1913, p. 32 et 34.

(4) En Côte-d'Or, de 1911 à 1914, 19,055 fr. 52 ont été versés ainsi au fonds de réserve, dont 9,119 fr. 64 concernant l'usine de Montbard. De 1914 à 1919, le versement a été de 22,283 fr. 99 dans le département. L'usine de Montbard a versé 9,135 fr. 60.

au fonds de réserve ne lui profitent pas. On pourrait dire, quant à ce, que, plus tard, l'ouvrier titulaire d'un compte à une caisse d'assurance pourra réclamer du Ministre du travail le transfert à ce compte des sommes versées à son nom au fonds de réserve ; le jeu implique une procédure qui ennuie et rebute généralement l'ouvrier. De plus, pour obtenir ce transfert, le salarié doit justifier le versement d'une somme à son compte ; or l'employeur effectuant ses versements patronaux au greffe du tribunal de paix n'est pas obligé de faire mention sur ses déclarations de versements de l'identité des salariés pour lesquels il se libère au fonds de réserve du montant de ses contributions patronales (1) : il peut en résulter une autre difficulté pour l'ouvrier de fournir les justifications utiles : l'indication par le patron des noms, prénoms et adresse peut, en effet, être difficile ou impossible dans certains cas.

Pour parer à la difficulté et à la gêne occasionnée à l'ouvrier par les justifications préalables et nécessaires au transfert à son compte d'assurance des sommes portées au fonds de réserve par son patron, la loi du 17 août 1915, modifiant l'article 16 de la loi des retraites et le décret du 15 février 1916, modifiant l'article 170 du décret du 25 mars 1911, ont prévu le transport direct par l'administration au compte d'un salarié titulaire d'une carte annuelle des sommes versées par les patrons aux greffiers de justice de paix. En fait, cette procédure est malaisée à suivre : le salarié porté sur les états de verse-

(1) *Revue pratique des retraites ouvrières*, nos 10 à 12, oct., nov., déc. 1918, p. 134.

ments au fonds de réserve peut très bien être titulaire d'une carte à l'insu de l'administration, par exemple si, inscrit dans un autre département, il a omis de faire procéder à son inscription dans celui où il réside lors du versement ; de plus, les indications portées aux bordereaux peuvent être inexactes, rendre les recherches par les services des retraites difficiles et multiplier les erreurs.

Pour détruire l'objection tirée de la jurisprudence, et d'après laquelle, n'étant tenu d'effectuer des versements que si son ouvrier lui présente sa carte, le patron, pour s'exonérer de toute contribution, sera tenté de l'inciter à être réfractaire à l'obligation légale, une ressource est fournie par la loi : l'exercice de poursuites contre l'ouvrier réfractaire dont la faute est facile à établir : car, ou il accepte sa carte à la mairie, ou il la refuse, et s'il la possède, ou il la présente au patron, ou il en néglige l'usage ; dès lors, en l'obligeant à se conformer à la loi, la justice arriverait indirectement à triompher de la résistance patronale. Jusqu'ici l'administration a constamment reculé devant cette éventualité. On craint de donner à la loi son véritable caractère « d'obligation », et de donner carrière à la politique ; depuis quelques années, surtout, les parlementaires, après avoir voté les lois, font d'extraordinaires efforts, dans un but de propagande électorale, pour en fausser ou en empêcher l'application, et l'autorité préfectorale reste souvent impuissante. M. Berthélemy a pu dire à cet égard : « L'ingérence inévitable des hommes politiques dans l'administration préfectorale est un mal ; il est regrettable que les députés soient, pour trop de

choses, maîtres tout-puissants des administrateurs de leur département... (1) ». De fait, les parlementaires ne cachent pas leur jeu ; nous connaissons la manière d'un député qui, à l'objection d'impossibilité d'inscrire son protégé sur les listes, telle que l'avait opposée le chef du service des retraites, répondit avec franchise : « Je le sais bien que c'est impossible, mais il me faut une réponse. »

Il y eut, à la veille de la guerre, tendance timide à réagir. Certains salariés, possesseurs de cartes annuelles, n'avaient pas hésité à retirer les timbres qui s'y trouvaient apposés, la non-observation de la loi par les patrons ne les engageant pas à s'y soumettre eux-mêmes ; l'administration essaya, par la menace de poursuites judiciaires, selon l'article 24 de la loi, de les ramener à la légalité. En Côte-d'Or, toutes ces menaces de poursuites ont produit leur effet ; ce ne furent que des cas isolés et sans importance ; ils suffisent cependant à prouver que, si quelques actions étaient intentées contre les réfractaires notoires, par application de l'article 23, on obtiendrait aisément les mêmes résultats que ceux déterminés par la menace d'application timide de l'article 24.

Il existe, au surplus, un moyen détourné d'obliger l'assuré à échanger sa carte annuelle tous les ans et effectuer régulièrement ses versements : il suffit, en ce qui concerne l'assurance obligatoire, d'une simple interruption d'assurance pour que les conditions requises par l'article 4, § 5 de la loi ne soient plus

(1) Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, édition de 1906, p. 145.

remplies, relativement aux avantages à retirer du régime de la période transitoire. L'administration, même pendant la guerre, en a usé et a prononcé de nombreuses déchéances. Le moyen est à recommander ; malheureusement des empêchements sont apportés à son extension, ainsi qu'on le verra plus loin, l'assuré étant placé sous une véritable tutelle.

B. — S'agissant de l'assurance *facultative*, de nombreux assurés, après avoir demandé leur inscription, refusent d'effectuer des versements et renoncent à leur carte préalablement retirée. Cette façon de faire ne se justifie pas. L'assuré facultatif a pris un engagement de verser, contracté une assurance ; il devrait donc pouvoir être poursuivi pour ne pas se conformer à la loi. Il manque un texte pour l'y contraindre. Ce texte existerait-il, il ne recevrait vraisemblablement pas plus d'application que l'article 23. La pénalité, dira-t-on, résulte du fait que le défaut de versements entraîne la privation du droit aux majorations de l'Etat (art. 36, § 3) ; cela est insuffisant, et ne saurait au surplus être considéré comme une pénalité. L'assuré facultatif du régime transitoire qui a déjà effectué des versements se trouve, d'ailleurs, sur ce point, dans une situation plus favorable que l'assuré obligatoire du même régime : une interruption d'assurance n'a pas pour lui le résultat de supprimer en totalité les avantages du régime transitoire ; elle ne donne lieu qu'à une réduction proportionnelle de la bonification (art. 36, § 9).

4° La complexité des rouages administratifs.

On peut encore reprocher au législateur d'avoir compliqué à satiété l'organisation administrative de la loi des retraites par la multiplicité des caisses d'assurance. Le rapport présenté par le Ministre du travail au Président de la République sur l'application de la loi pendant l'année 1919 n'en signale pas moins de cinquante et une (1). C'est une complication inexplicable aggravée du fait que l'assuré peut changer de caisse d'assurance tous les ans par application de l'article 17 du décret du 25 mars 1911. Il eût été plus simple de créer quatre ou cinq grandes caisses d'assurance ; le travail matériel eût été simplifié.

Les cartes annuelles échangées dans les mairies et centralisées à la préfecture de chaque département sont décomptées, classées par caisse d'assurance et adressées mensuellement à ces caisses (2); chaque envoi mensuel fait l'objet d'un bordereau par caisse établi en triple exemplaire (3); dès lors, si dans un département (l'accident peut se produire en raison des changements de résidence souvent fréquents de l'assuré), il existe des assujettis dont le compte soit ouvert à ces cinquante et une caisses d'assurance, l'envoi de cinquante et un bordereaux est nécessaire. Il est même possible

(1) *Rapport* sur l'application de la loi des retraites présenté au Président de la République en 1919, p. 37.

(2) Art. 24 du décret du 15 février 1916.

(3) Art. 24 du décret du 25 mars 1911 et Circ. du Ministre du travail, Direction des retraites ouvrières, du 1er juillet 1911, rapportée dans le *Recueil* de Berger-Levrault, p. 55.

que, dans quelques années, il existe dans chaque département un nombre d'assurés affiliés à ces diverses caisses assez considérable pour obliger les services départementaux à établir cinquante et un bordereaux par mois, soit six cent douze bordereaux par an, ou plutôt, en raison des copies qui doivent être faites, dix-huit cent trente-six bordereaux. Et ce chiffre sera encore un minimum, car la Caisse nationale des retraites comporte plusieurs succursales qui doivent compter au point de vue administratif comme autant de caisses distinctes. Les erreurs d'envoi de cartes, malgré la plus grande attention sont fréquents actuellement; ils le seront encore davantage dans la suite.

En Côte-d'Or, depuis le début d'application de la loi des retraites, il a été transmis des cartes à trente-deux caisses d'assurance, ceci a donné lieu jusqu'au 1er janvier 1919 à l'établissement de douze cent quatre-vingt-douze bordereaux (soit trois mille huit cent soixante-seize en multipliant par trois) ainsi répartis (1) :

Années de naissance.	Nombre de bordereaux.	Années de naissance.	Nombre de bordereaux.
1911	27	1915	218
1912	130	1916	151
1913	218	1917	150
1914	225	1918	173

Ces derniers chiffres étant multipliés par trois

(1) Le nombre de bordereaux adressés de 1911 à 1916 paraît excessif par rapport à celui des années suivantes ; cela tient à ce qu'au début de l'application de la loi l'envoi des cartes aux caisses d'assurance était hebdomadaire.

donnent 81, 390, 654, 675, 654, 453, 450, 519 bordereaux pour chaque année de 1911 à 1919.

Ces bordereaux concernaient diverses caisses dont le nombre a varié suivant les années, de 1911 au 1er janvier 1919, savoir :

Années de naissance.	Nombre de bordereaux.	Années de naissance.	Nombre de bordereaux.
1911	4	1915	20
1912	8	1916	20
1913	14	1917	31
1914	19	1918	32

Et ne faut-il pas dire de plus, en ce qui concerne les liquidations de pension, que les difficultés et les lenteurs sont pires si l'assuré a, en cours d'assurance, changé plusieurs fois de caisses? Chaque organisme successif sera, en effet, appelé à transférer à la dernière caisse les réserves mathématiques afférentes aux portions de retraites acquises dans chacun d'eux (art. 137 du décret du 25 mars 1911, modifié par celui du 15 février 1916).

D'autre part, les doubles emplois risquent d'être fréquents : un assuré peut avoir été inscrit dans chacun des départements dans lesquels il a résidé et avoir choisi dans chacun une caisse différente ; naturellement, l'administration s'en donne garde, et, si l'assuré fait connaître d'où il vient, il est procédé à une enquête pour savoir s'il n'a pas déjà été inscrit et n'a pas de compte ouvert à un organisme d'assurance. En vérité, si l'administration préfectorale n'arrive pas à le découvrir, l'assuré titulaire de plusieurs inscriptions et comptes d'assurance sera retrouvé par le Ministre du travail au moment de

la liquidation de pension. Cela ne supprime pas d'ailleurs, la difficulté qui, ne paraît pas avoir échappé aux rédacteurs du décret du 25 mars 1911 (art. 142).

On ne voit pas, au surplus, les motifs pour lesquels ont été créées autant de caisses d'assurance : est-ce pour éviter l'existence d'établissements financiers trop puissants ? ou dans le but de faciliter l'application de la loi en donnant aux assurés le moyen de contrôler eux-mêmes la gestion de leurs fonds par des caisses régionales susceptibles de leur inspirer plus large confiance ? (1). Cette dernière raison ne serait pas concluante : des rentiers aiment mieux avoir affaire aux gros établissements de crédit.

En tout cas la pratique, notamment en Côte-d'Or, a montré dans la multiplicité des caisses une occasion peu avantageuse de dépenses considérables. Aux termes des article 12, § 5, 2° de la loi du 5 avril 1910 et 114 du décret du 25 mars 1911, les caisses d'assurance reçoivent une indemnité de 1 franc par compte d'assuré pour le fonctionnement de l'assurance-vieillesse, un même compte individuel ne pouvant donner lieu qu'à une seule indemnité de 1 franc par an ; il s'ensuit que, plus la caisse d'assurance reçoit de cartes timbrées chaque année, plus les allocations pour frais de gestion que l'Etat lui accorde sont élevées. La réduction du nombre des caisses d'assurance rendrait donc la participation financière de l'Etat moins onéreuse. L'allocation de 1 franc, admissible pour chaque compte ouvert à une petite caisse d'assurance dont le nombre des adhérents

(1) V. sur l'organisation des caisses départementales ou régionales le décret du 25 mars 1911, art. 57 et suivants.

est inférieur à 20,000, parce que non exagérée en raison des frais d'établissement, de matériel et de personnel, etc., devient excessive pour les caisses importantes. La suppression souhaitable des petites caisses ferait affluer les assurés aux organismes restants, et il n'est pas besoin de démontrer que, si chacun comptait plus de 100,000 assurés échangeant annuellement une carte avec versements, l'allocation de 1 franc pourrait être réduite dans une notable proportion.

D'autre part, l'article 14 de la loi dispose que « chaque caisse, dans un délai de deux mois à compter de la réception par elle de la carte annuelle de chaque assuré, délivre gratuitement à ce dernier un bulletin indiquant le total des versements obligatoires et facultatifs qu'elle a reçus depuis l'époque de la délivrance du précédent bulletin, ainsi que le montant de la rente éventuelle à soixante-cinq ans acquise par lui, après inscription à son compte des versements constatés à sa dernière carte échangée. » Ce système serait parfait s'il était entendu des assurés: il leur permet de contrôler l'administration et de calculer leur pension éventuelle à soixante-cinq ans. Dans la réalité des choses, il donne lieu à des difficultés d'application pratique : les assurés ne comprennent pas la nécessité de ce bulletin qui, mal rédigé, n'a pour résultat que de provoquer leurs réclamations. Certaines lettres reçues en Côte-d'Or, en ont donné une idée qui se passera de tout commentaire.

Et les caisses, pour leur part, en éprouvent un surcroît de travail considérable sans utilité. Si le

bulletin faisait tous les ans connaître à l'assuré le montant total de la rente à laquelle il a droit en raison de tous ses versements antérieurs sans qu'il fût besoin pour lui de se livrer à un calcul quelconque, l'avantage serait plus apparent ; il ne suffirait, d'ailleurs, pas à justifier l'utilité d'un bulletin auquel l'assuré de campagne ou même de ville n'attache en général nul intérêt.

§ 2. — Causes d'ordre administratif.

Elles procèdent naturellement des causes d'ordre législatif et sont relatives aux détails d'application de la loi. Elles concernent plus spécialement l'inscription des assurés, découlent des difficultés auxquelles les diverses interprétations administratives et judiciaires ont donné lieu, et se réfèrent au décret d'administration publique du 25 mars 1911. Nous nous arrêterons ici plus particulièrement aux choses de Côte-d'Or ; il ne sera pas difficile d'ailleurs d'en tirer une conclusion d'ensemble : les mêmes difficultés ont à peu près partout déterminé les mêmes façons d'agir de l'administration.

1° Inscription des assurés.

La division des assurés en assurés obligatoires et en assurés facultatifs a donné lieu à ces difficultés. L'article premier de la loi des retraites était extrêmement général ; les instructions du début furent imprécises : on veut aller vite en besogne ; un travail fébrile est

demandé dans toutes les préfectures; la loi votée le 5 avril 1910 devait entrer en vigueur le 3 juillet 1911; les premières instructions remontent au 10 mars 1911.

Il serait fastidieux de reproduire ici les attributions générales des préfets et des maires; nous nous bornons à ce sujet à renvoyer le lecteur aux circulaires des 10 mars, 29 mars et 1er juillet 1911. Ce qu'il faut en retenir, c'est ce détail que les assurés devaient être mis en possession de leurs cartes annuelle et d'identité le 3 juillet 1911 au plus tard. Pour être fait à temps, le travail d'inscription du début fut mal exécuté; il ne suffisait pas d'inscrire les assurés, il fallait aussi vérifier leurs droits à l'assurance et préparer les relevés de compte, dits « relevés récapitulatifs » qui, comportant tous les renseignements requis sur les cartes annuelles, devaient servir de fiche pour chaque assuré. La raison eût voulu que la confection des cartes annuelle et d'identité ainsi que celle des relevés récapitulatifs se fît au même moment; le temps matériel faisait défaut; l'emploi d'un personnel nombreux n'était pas aisé (les traitements étaient modestes, et le paiement n'en était pas régulier). Aussi, dans de nombreuses préfectures les instructions ministérielles n'ont été suivies que dans leur esprit : les cartes et relevés non établis pour le 3 juillet le devaient être un peu plus tard; un travail sérieux, et qui tînt, fut préparé. Ce raisonnement était sage : il a donné les meilleurs résultats dans tous les départements où il a été suivi. Dans certains autres où l'on s'attacha à suivre les instructions à la lettre, un secrétaire général ordonna froidement à son chef de service de s'arranger à sa

guise, l'achèvement du travail lui important seul ; le résultat ne se fit pas attendre : les cartes furent bien envoyées à l'époque voulue, mais elles étaient incomplètement établies ; les relevés récapitulatifs (fiche de l'assuré à conserver à la préfecture) n'étant pas confectionnés, il en est résulté des difficultés d'ordre intérieur presque insurmontables.

Les travaux de confection des cartes devaient suivre ceux d'inscription et de vérification des dossiers. Pour l'inscription des assurés, des assurés obligatoires plus spécialement, une commission fut instituée, composée du maire, président, et de deux membres choisis par le conseil municipal, l'un parmi les employeurs, l'autre parmi les salariés (art. 2, D. 25 mars 1911). Ce rouage, qui a plus ou moins bien fonctionné et qui actuellement paraît tout à fait inutile, n'était, en général, pas très compétent, surtout dans les petites campagnes. Le système qui aurait confié l'établissement des listes aux maires et secrétaires de mairie et la vérification des dossiers à une commission spéciale siégeant au chef-lieu du département eût donné un résultat certainement meilleur, quoique inutile, attendu que les décisions du préfet en matière d'inscription sont susceptibles d'un recours contentieux. Au début les inscriptions ont surtout été faites d'office (1) : personne ne voulait se soumettre à l'obligation imposée par la loi ; plus tard, quand les personnes âgées reçurent une pension sans rapport avec les quelques centimes versés, ce fut une véritable ruée. La chose fut

(1) Voir p. 5.

observée plus spécialement encore à la suite du vote de l'article 62 de la loi du 27 février 1912, modifiée par celle du 11 juillet suivant, relativement au délai de rétroactivité accordé aux assurés pour bénéficier des avantages de la période transitoire.

Au 8 novembre 1912, il existait encore en Côte-d'Or 15,000 cartes en souffrance, 10,000 demandes d'inscription à examiner et environ 8,000 demandes de liquidation de pension à instruire (1).

Or, les divergences de vue relatives aux inscriptions étaient extrêmes selon les départements. La jurisprudence n'était pas encore établie et, en raison de l'obscurité des textes, la Direction générale n'avait pas donné des instructions précises. Ici étaient suivis les errements anciens, qui consistaient à inscrire le plus grand nombre d'assurés : on tenait à une application rapide et très large de la loi des retraites ; ailleurs, les inscriptions, dans un esprit inverse, étaient raréfiées. D'autre part, les subventions accordées aux services préfectoraux pour l'application avaient été fâcheusement fixées en principe à 0 fr. 20 par assuré (2). Dans les gros centres industriels, les services départementaux, normalement constitués avec le matériel et le personnel indispensables, parvenaient à faire leur tâche ; dans d'autres, l'exiguïté des crédits empêchait de sortir d'embarras, à moins, pour obtenir les ressources utiles, que d'inscrire un grand nombre d'assurés. Au ministère, on voulait des chiffres. Il y avait loin de la coupe aux lèvres. On a pu se rendre compte, par

(1) Journal *Le Rappel socialiste*, n° 329, du 3 mai 1913.
(2) Circulaire du 10 mars 1911.

la computation des échanges de cartes annuelles, que leur nombre n'était pas en rapport constant avec le nombre des assurés inscrits.

Ainsi, en comparant les statistiques du Ministère du travail, publiées dans le Rapport annuel au Président de la République, pour les années 1913 et 1914 (1), on remarquera que, dans la Côte-d'Or, où depuis le début de l'application de la loi jusqu'au 1er janvier 1914, le chiffre des assurés a varié de 75,246 à 93,381, le nombre des cartes échangées a été supérieur, en proportion, à celui de celles transmises aux caisses, pendant la même période, par le département de la Loire, où le nombre des assurés a varié de 133,045 à 155,512. De 1911 au 31 décembre 1913, il a été transmis 83,013 cartes aux caisses d'assurance, alors que le département de la Loire, qui a compté cependant pendant la même période de 57,799 à 62,221 assurés de plus que la Côte-d'Or, n'a transmis que 85,722 cartes, soit 2,709 en plus (2).

Sans revenir aux détails déjà donnés sur les difficultés théoriques inhérentes à la distinction des assurés, il faut faire connaître comment, en fait, la loi a été appliquée : à cet effet, nous ne pouvons mieux faire que d'exposer ce qui s'est passé en Côte-d'Or, les mêmes errements ayant été suivis un peu partout.

Les deux catégories d'assurés ont été mal déterminées. Ainsi, l'inscription fut faite à l'assurance

(1) Pages 135, 137 et 141 du *Rapport* de 1913, et 87, 89 et 93 du *Rapport* de 1914.

(2) Pages 135, 137 et 141 du *Rapport* de 1913, et 87, 89 et 93 du *Rapport* de 1914.

obligatoire des nourrices allaitant chez elles les enfants de l'assistance publique ou des particuliers, ou encore des petits artisans de campagne travaillant pour une clientèle (laveuses au bateau, blanchisseuses, etc.), au même titre que les domestiques ou ouvriers d'usine (1). On a dit sans doute que le criterium devait être pris dans le contrat de travail ; en vérité, au début, tout salarié fut inscrit à l'assurance quelque minime qu'était son salaire. Les femmes d'instituteurs obtinrent leur inscription en qualité de maîtresses de couture, de gardiennes de la boîte de secours communale, de balayeuses des classes, de gérantes du téléphone, gardiennes d'enfants, etc.? toutes fonctions qui ne sont guère rémunérées que de 30 à 100 francs par an. De même des instituteurs publics obtinrent leur inscription à l'assurance obligatoire en qualité de secrétaires de mairies, et des cultivateurs comme « remonteurs de l'horloge municipale. » Enfin la complaisance des mairies était telle qu'elles n'hésitèrent pas à inscrire à l'assurance obligatoire des aveugles, des paralytiques, des personnes à charge de la commune et incapables de se livrer à aucun travail rémunérateur. Le but réel était, moyennant quelques centimes ou francs, de faire de ces indigents des rentiers ; et la combinaison allégeait d'autant les dépenses communales nécessitées par la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance.

La propagande énorme, faite par ordre des pouvoirs

(1) Ces errements, qui n'ont pas été suivis uniquement en Côte-d'Or, ont fait d'ailleurs l'objet d'un article très intéressant de M. Daniel Massé, juge de paix, dans *L'Action*, du 5 août 1912.

publics, avait fait admettre ainsi presque toutes les petites gens à l'assurance. Il fallut revenir en arrière, les nécessités budgétaires l'exigèrent. Les révisions de listes faites avec plus de rigueur, amenèrent des difficultés de toutes sortes. Les instituteurs de campagne, qui avaient été les premiers propagandistes, se trouvèrent dès lors aux prises directes avec les réclamations des intéressés; ennuyés et exaspérés par les récriminations des assurés inscrits irrégulièrement et se prétendant lésés, ils cessèrent, en nombre, d'apporter à l'application de la loi une collaboration précieuse. De propagandistes, ils devinrent détracteurs, et ils ont fait autant de mal qu'au début ils avaient fait de bien.

Au surplus cet état de choses, abstraction faite de la question de révision administrative, tenait à ce que la loi des retraites a donné aux secrétaires un surcroît de travail mal rémunéré. Il est de fait, et c'est un reproche aisé contre le Ministère du travail, qu'il n'apprécie pas suffisamment les efforts des petits employés ou auxiliaires et ne récompense pas équitablement les services rendus. Les instituteurs déjà atteints dans leur amour-propre se virent ensuite rayés des listes d'assurés comme soumis au régime des pensions civiles (1), tandis qu'étaient rejetées les demandes formées par leurs femmes à titre de maîtresses de couture, balayeuses des classes, etc. Ne pouvant dès lors profiter eux-mêmes d'une loi à l'observation de laquelle ils n'avaient d'abord aperçu que des avantages, et se montrer en exemple aux

(1) Arrêt de Cassation du 27 février 1912, *Revue pratique des R. O. P.*, mars 1912, p. 380.

populations ouvrières et paysannes, ils changèrent de tactique.

2° *Application du régime transitoire.*

En Côte-d'Or, et le fait n'est malheureusement pas spécial à ce département, la grosse erreur, qui risque de mener la loi des retraites ouvrières et paysannes à une faillite complète, procède de l'application du régime « transitoire ». D'après l'article 36, § 5, de la loi, les femmes et veuves non salariées des assurés des titres I et V, ainsi que les salariés dont le salaire annuel est supérieur à 3,000 francs mais ne dépasse pas 5,000 francs, ne pouvaient bénéficier que du régime normal de la loi. Par suite d'une erreur d'interprétation, le service des retraites dans la Côte-d'Or crut devoir faire état des avis ou des questions et réclamations adressées au Ministère du travail par quelques parlementaires (1) et accorder le bénéfice du régime transitoire à toutes les femmes d'assurés. Il fut poussé dans cette voie par la Caisse fédérale mutualiste de l'Est qui n'hésita pas à publier dans les quotidiens et les journaux de la région la lettre suivante que nous reproduisons à titre de curiosité (2) :

« Une interprétation nouvelle de la loi du 5 avril 1910 permet aux femmes du cultivateur, du vigneron qui aident leurs maris au travail des champs ou des

(1) M. Paul Morel, député (Séance du 21 décembre 1911, *Journal officiel* du 22 décembre, p. 4167, col. 3).

(2) Extrait du journal *Le Progrès de la Côte-d'Or*, numéro du 24 mai 1912.

vignes, à la femme du petit commerçant qui exploite avec son mari, à la femme du salarié qui tient elle-même un petit magasin, de profiter des avantages importants concédés aux assurés facultatifs par le régime transitoire. Elles n'ont pour cela qu'à produire à la mairie de leur résidence : 1° un certificat de non-imposition pour les années 1908 à 1912, délivré gratuitement par le percepteur ; 2° une attestation de deux témoins (propriétaires imposés au rôle foncier pour les cultivatrices et vigneronnes, patentés pour les commerçantes) qui certifient que la demanderesse exerce sa profession depuis une époque antérieure au 3 juillet 1908, et qu'elle travaille habituellement seule ou avec les membres de sa famille. La *Caisse fédérale mutualiste de l'Est*, en rendant publique cette interprétation, informe les assurés qu'ils peuvent s'adresser au bureau ouvert au public à la Maison de la Mutualité, rue des Forges, à Dijon, tous les jours ouvrables de midi à 7 heures, et prendre tous les renseignements dont ils pourraient avoir besoin, sur le fonctionnement des retraites ouvrières et paysannes. Il est rappelé également aux assurés, âgés de plus de trente-cinq ans que le dernier délai pour bénéficier des allocations spéciales de l'Etat expire le 1er juillet prochain. »

Tout paraissait devoir marcher à souhait. Les demandes d'inscription affluaient. Qui, en effet, aurait négligé de verser quelques centimes ou quelques francs pour bénéficier d'avantages spéciaux et exceptionnels? L'attention du ministère fut appelée sur cette interprétation onéreuse pour le budget, et

la circulaire du 19 décembre 1912 vint apporter des précisions et faire subir à la loi un premier coup.

Avant de se conformer à ces instructions ministérielles qui allaient apporter une perturbation considérable dans les services, les préfets tinrent à en signaler les conséquences. Dans un premier rapport, celui de la Côte-d'Or crut, avec raison, devoir attirer l'attention du ministre spécialement sur la condition des femmes de cultivateurs. Il signala que le service des R. O. P. de son département, eu égard aux idées émises par certains membres du Parlement, avait pris comme criterium de ses décisions la simple « condition de fait » et accordé le bénéfice du régime transitoire à toutes les femmes de cultivateurs travaillant avec leur mari. Question de droit civil à part, il est certain, en effet, que la femme de cultivateur prend sa large part dans l'exploitation agricole et que sa responsabilité, pour n'être pas reconnue juridiquement, est au moins égale à celle de son mari. Il faisait, en outre, remarquer, avec autant de raison, que le cultivateur est dans l'impossibilité absolue de diriger seul son exploitation agricole, et que, occupé en général par la culture des terres, la vente des récoltes et de l'achat des animaux de ferme, il laisse à sa femme la gestion intérieure de la maison, le soin de la laiterie, de la vente de ses produits et aussi des soins aux animaux (bétail, basse-cour, etc.). N'est-elle pas en fait celle qui a le moins de loisirs ? En conséquence, il déclarait que retirer pour ces causes le bénéfice du régime transitoire aux femmes de cultivateurs susciterait des réclamations sans nombre,

produirait la plus fâcheuse impression dans les campagnes et découragerait les bonnes volontés qui jusqu'alors avaient prêté leur concours dévoué au succès de la loi.

Le Ministre du travail ne crut pas devoir s'incliner. Il maintint entièrement ses instructions du 19 décembre 1912 et entendit faire prendre pour règle le refus aux femmes d'assurés de tout droit aux avantages du régime transitoire réservés en principe au chef d'entreprise. Il donna l'ordre de faire procéder, sur la situation de chacune des femmes de cultivateurs auxquelles le droit éventuel à la bonification de l'Etat avait été reconnu, ou qui solliciteraient dans la suite l'admission aux avantages de la période transitoire, à une enquête spéciale sur les conditions dans lesquelles elles participent à l'exploitation des biens communs. Il recommandait même d'examiner les attestations fournies avec la plus grande circonspection et de ne pas perdre de vue que la participation de la femme à la direction de l'entreprise doit, pour lui donner droit au bénéfice du régime transitoire, apparaître comme une part de direction effective et ne pas consister uniquement dans le concours ordinaire d'une femme aux travaux de son mari.

La réponse était formelle; il fallait reprendre les dossiers des assurés et les examiner rigoureusement. Les conséquences envisagées par le Préfet de la Côte-d'Or ne se firent pas attendre. Les instructions ministérielles causèrent une véritable panique. Les maires se joignirent aux assurés pour adresser des protestations sur la faillite aux promesses faites, et

ils attestèrent ce sentiment général des intéressés de présenter requête devant les tribunaux ou demander le remboursement de leurs versements. Les journaux s'étaient également emparés de l'affaire (1). Les protestations étaient légitimes, mais les ordres étaient formels.

Pour parer à d'autres difficultés et s'assurer d'un parfait accord avec le Ministre, le Préfet demanda alors si les femmes ainsi lésées pourraient solliciter et obtenir le remboursement de leurs versements et si, pour éviter l'explosion d'un sentiment de jalousie, il y avait lieu de procéder à la révision des pensions déjà liquidées, avec bénéfice du régime transitoire irrégulièrement accordé.

Sur le premier point, la réponse fut négative : les femmes n'avaient pas été inscrites indûment, mais régulièrement sur leur demande et, leurs versements ayant été portés au compte ouvert à la Caisse d'assurance par elles choisie, il ne serait pas possible d'accueillir les demandes de remboursement. Pareille réponse, basée sur l'adhésion des assurés, n'était pas équitable : la femme de cultivateur s'était fait inscrire à l'assurance en égard à la promesse formelle des avantages du régime transitoire; sa demande ayant été provoquée par l'espoir d'obtenir des avantages, accordés d'abord et retirés ensuite, ne pouvait plus être considérée comme régulière et, dans ces conditions, le remboursement semblait s'imposer. La solution ministérielle provoqua de gros mécomptes et ajouta encore à l'impopularité de la loi.

(1) V. *Le Bien du Peuple*, numéros des 23 novembre 1913 et 15 février 1914.

Sur la deuxième question, la réponse fut affirmative. L'ordre fut donné de procéder à une enquête, en vue de la révision éventuelle de la pension liquidée. Celle-ci était une sage mesure : déjà, de toutes parts, des réclamations étaient basées sur le fait que de nombreuses personnes, dans une situation identique, bénéficiaient d'un régime refusé à d'autres. L'assuré voyait le fait brutal et ne cherchait pas à comprendre. L'ordre de réviser les pensions devait aplanir bien des difficultés et apaiser les amers ressentiments de la population paysanne : un réel contentement avait accueilli l'ordre des révisions de pension.

Tout paraissait s'arranger ; malheureusement, le Conseil d'Etat, par l'arrêt précité *Asselineau-d'Azincourt* du 13 juin 1913 (1), vint condamner définitivement cette manière d'agir, en décidant que les droits que tient un assuré de son inscription sur les listes devenue définitive, ne sauraient lui être contestés une fois sa demande de liquidation de pension déposée.

Cette décision, quelque juridique qu'elle soit, donne cependant lieu à critique. L'erreur n'a jamais constitué la base d'un droit. Le bénéfice du régime transitoire ayant été accordé irrégulièrement devait être l'objet d'un retrait. Le Conseil d'Etat arguait de son incompétence en matière d'inscription, l'autorité judiciaire pouvant seule en connaître, et il rejetait la faute sur l'administration, qui eût dû faire toute diligence utile avant le dépôt par l'assuré de sa

(1) *Revue pratique des R. O. P.*, nos des 11 et 12 sept. 1913, p. 520 ; *Sirey*, 1918. 3. 1.

demande de liquidation de pension. En temps normal, cette jurisprudence eût pu être acceptée; au moment où elle est intervenue, comment des révisions auraient-elles pu être faites? Par les modifications et améliorations successives de la loi, les services étaient submergés. Les instructions relatives à l'application de la loi étaient peu nettes. Le résultat fut désastreux. Les réclamations des assurés admis indûment au bénéfice du régime transitoire et dont les droits avaient pu être vérifiés avant le dépôt de la demande de liquidation de pension, se firent nombreuses : ils ne comprenaient pas pourquoi certains, plus âgés, avaient pu bénéficier de tous les avantages de la loi et voyaient leurs retraites de pensionnés demeurer immuables. L'arrêt du Conseil d'Etat constituait à leurs yeux une véritable iniquité, en même temps qu'il produisait un effet déplorable au point de vue financier.

Au cours de la discussion du budget au Sénat, dans la séance du 23 juin 1914 (1), M. Peyronnet attira l'attention de la haute Assemblée sur le fait que 100,000 bénéficiaires touchaient indûment l'allocation de l'Etat; ce qui représente, avec une durée moyenne de dix ans, une dépense totale de 100 millions. Il dénonça le défaut de toute méthode et de contrôle dans l'administration. A cette objection, M. Couyba, alors Ministre du travail, répondit que des contrôleurs avaient été chargés de rechercher les irrégularités, mais que ces recherches ne pouvaient, d'ailleurs, selon la jurisprudence du Conseil

(1) *Journal officiel* du 24 juin 1914 ; Sénat, p. 818 à 821.

d'Etat, avoir d'effet que pour l'avenir, et à l'égard des assurés dont la pension n'avait pas encore été liquidée, les droits des autres étant devenus intangibles depuis le dépôt de la demande de liquidation de pension à la mairie.

Par avis du 27 janvier 1914 (1), la section administrative du Conseil d'Etat (travaux publics, commerce, industrie, postes et télégraphes, travail et prévoyance sociale) a tempéré les rigueurs de l'arrêt : elle a, tout en confirmant le caractère définitif des inscriptions après le dépôt des demandes de liquidation de pension à la mairie, admis la possibilité d'une révision en cas d'erreur matérielle, fraude ou faux.

Cependant, par un autre arrêt en date du 8 novembre 1916 (2), le Conseil d'Etat, reproduisant la jurisprudence établie le 21 juillet 1916, dans l'affaire *Vallette*, décidait que le Ministre ne peut user des pouvoirs prévus à l'article 142 du décret du 25 mars 1911, et prononcer l'annulation d'une pension, qu'autant qu'une décision de l'autorité judiciaire aura d'abord reconnu l'irrégularité de l'inscription de l'assuré. Le succès d'une révision est ainsi subordonné à la preuve de la fraude ou du faux. Mais comment faire cette preuve et provoquer une décision judiciaire? La manœuvre est difficile.

Il semble qu'il faudrait exercer des poursuites contre les assurés inscrits indûment sur la production de faux ou même contre les administrateurs ayant volontairement ou involontairement prêté leur

(1) *Revue pratique des R. O. P.*, n° 8 de mai 1914, p. 366.

(2) *Revue pratique des R. O. P.*, n°s 1 et 3 de 1917 (janv., févr. et mars), p. 25; *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1916, p. 317.

concours à l'inscription. Mais établir cette preuve n'est pas chose aisée. Au surplus, les irrégularités commises ne l'ont pas été par les administrateurs, avec l'intention arrêtée de nuire, et il est de fait que l'administration a toujours reculé à exercer des poursuites semblables.

S'agit-il, d'autre part, d'erreur matérielle, comment l'établir ? L'administration s'est gardée de définir nettement ce qu'elle entendait par erreur matérielle (1). Dans la circulaire du 20 mars 1914, sur la révision des droits des assurés, le Ministre du travail écrit : « On ne saurait alléguer qu'une erreur matérielle a été commise, lorsque l'espèce envisagée soulève une question d'appréciation dont la solution incombe régulièrement aux tribunaux. » En fait, c'est la négation de l'erreur matérielle ; car tout relève de l'appréciation des tribunaux en matière d'inscription. Un exemple était donné par le Ministre : « Il y aura erreur matérielle lorsqu'un assuré aura été admis à l'assurance obligatoire alors que le taux de son salaire était supérieur à 3,000 francs. » Il est relatif à un fait susceptible d'interprétation judiciaire, si le complément de salaire fixe qui rend la rémunération totale supérieure à 3,000 francs est constituée par des indemnités ou avantages divers de caractère mal défini (avantages en nature, indemnités de frais de route dont l'exagération peut apparaître comme un relèvement de salaire, etc.). En tout cas il est insuffisant à préciser la notion d'erreur matérielle. On pourrait imaginer le fait

(1) Circulaire du 20 mars 1914 (*Revue pratique R. O. P.*, mai 1914, p. 345.

d'un maire qui, proposant l'inscription d'un cultivateur à l'assurance obligatoire, a excipé, par suite d'erreur, du travail fait par le cultivateur comme manouvrier et des ressources appréciables fournies par le salaire ; là, l'erreur sur la qualité professionnelle de l'individu est certaine ; pourtant les instructions ministérielles ne permettraient pas de la tenir pour une erreur matérielle.

Dans la réalité des choses, l'administration a toujours rejeté les propositions de révision faites dans des cas semblables. En présence de la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle a raison ; les droits de l'assuré auraient dû être l'objet d'une vérification avant le dépôt de sa demande de liquidation de pension ; ce qui lui eût permis, au besoin, de faire appel à l'autorité judiciaire de la décision portée à son préjudice.

En somme, toutes les erreurs qui ont été commises dans l'application de la loi sont demeurées irréparables. C'est un gros boulet que les services des retraites, après avoir appliqué la loi avec trop de facilité au début, continueront à traîner pendant de longues années. Ils révisent bien actuellement les droits des assurés avant le dépôt de la demande de liquidation de pension ; mais ils soulèvent de ce fait des réclamations fondées ; et le conflit, s'il est moins vif que jadis, est loin encore d'être apaisé. Récemment un maire d'une commune faisait valoir son mécontentement en ces termes : « Elle (l'assurée) a versé jusqu'à ce jour avec l'espoir de bénéficier du régime transitoire, comme lui affirmait sa carte d'identité, et il est regrettable de voir ces affirmations se changer

en négation la veille de la liquidation. Ces mesures ont, du reste, fait cesser la plupart des versements des femmes et ne peuvent que rendre impopulaire une loi qui ne paraît pas jouir de la faveur du public. »

On peut, en vérité, se demander pourquoi les enquêtes relatives aux révisions des droits des assurés sont faites généralement à la veille de la liquidation de pension. La raison en est, en Côte-d'Or notamment, que toutes les femmes ont été admises au bénéfice du régime transitoire, et que, malgré les instructions, circulaires, lettres particulières aux maires, aucune révision n'a été provoquée : les administrations communales qui se sont mises en mauvaise posture vis-à-vis des administrés refusent de se créer de nouveaux ennuis en provoquant des révisions générales ; les maires préfèrent les révisions provoquées à tour de rôle, directement et individuellement, par l'administration préfectorale.

La jurisprudence du Conseil d'Etat forçait à parer au plus pressé ; la révision a été faite des droits des assurés dont l'âge de la retraite était le plus proche ; le mouvement a continué ainsi par l'extension, autant que possible, dans chaque commune de ces révisions, aux assurés moins âgés. Ces procédures partielles sont insuffisantes, et nombreux sont encore ceux qui, sous l'œil complaisant des administrateurs communaux découragés, bénéficient indûment des avantages du régime transitoire.

3° Révision annuelle des listes d'assurés obligatoires.

Les articles 2 et 3 du décret du 25 mars 1911 l'imposent, dans la première quinzaine d'avril, à fin de faire inscrire les personnes qui, au moment de la révision, remplissent les conditions du salariat, et rayer celles qui ont cessé d'être salariées.

D'habitude, elles ne se font pas. En dépit de toutes les circulaires de rappel et instructions de toutes sortes, les maires ne réunissent pas leurs commissions et se bornent, pour toute réponse, à retourner l'instruction avec la mention « Néant » qui leur est très familière. Il est également impossible de faire comprendre à l'assuré qu'il peut survenir dans sa vie un changement de condition économique susceptible de le faire passer d'une liste sur l'autre, et aux maires qu'un assuré inscrit à l'assurance obligatoire peut, dans la suite, être inscrit à l'assurance facultative et réciproquement. A tous l'inscription primitive semble immuable; les révisions paraissent fastidieuses, et les maires les craignent comme des sources d'ennuis.

Pour être sérieusement fait, le travail devrait être opéré en présence d'un contrôleur, tout au moins par les soins d'un fonctionnaire chargé d'une mission spéciale. Système irréalisable ! Le mieux et le plus simple serait, dès lors, de réserver les mêmes avantages aux assurés obligatoires qu'aux assurés facultatifs. Nous y reviendrons.

Actuellement, l'assuré facultatif recherche des certificats d'employeurs pour obtenir son inscription à

l'assurance obligatoire qui lui paraît d'un plus grand intérêt L'assuré obligatoire qui, ne remplissant plus les conditions du salariat, se voit rayé des listes et invité à demander son inscription à l'assurance facultative, préfère renoncer totalement à l'assurance. Cependant, le défaut de révision a un effet nuisible pour les finances publiques : en l'état actuel des textes, les pensions accordées diffèrent selon la catégorie d'assurance ; si les avantages étaient identiques, les mutations se feraient sans à-coup. Il est de fait que ces changements successifs sont ennuyeux, et, qu'il soit assuré obligatoire ou facultatif, l'assuré effectue lui-même en principe tous les versements ; les modifications lui paraissent dès lors inutiles et le résultat non en rapport avec l'ennui de ces obligations. « Le grand obstacle à l'institution nouvelle des retraites ouvrières gît dans les démarches qu'elle exige. On peut tout imposer avec succès, excepté les démarches ; autrement dit, on a créé une *obligation de faire* qui est la plus difficile de toutes à ramener à exécution (1). » Tout le secret des imperfections et des insuffisances de la loi est là.

Un jugement du tribunal de paix du Creusot a décidé qu'un salarié dont la condition était modifiée du fait de son entrée au Parlement devait continuer à demeurer inscrit sur la liste des assurés obligatoires. Cette décision judiciaire est tout à fait contraire à l'esprit de la loi, mais on n'a pas osé l'attaquer, aussi est-elle passée en force de chose jugée (2).

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, 9e éd., p. 659.

(2) *Revue pratique des R. O. P.*, nos 7 à 9 (juillet, août, septembre 1917), p. 113 et 114 et la note de la rédaction.

Bien que les sommes reçues par les députés soient considérées, qualifiées par eux comme une simple indemnité, il semble tout de même que la condition des parlementaires diffère sensiblement de celle des modestes tributaires de la loi des retraites et que, dans ces conditions, toutes les règles de la législation commune doivent leur être appliquées. Nous estimons que, du fait de son entrée au Parlement, l'assuré a cessé de remplir les conditions requises pour bénéficier de la loi des retraites et qu'il doit être rayé des listes durant toute la durée de son mandat, sauf à obtenir sa réinscription si, non réélu, il reprend l'exercice de son ancienne profession (1). Ce n'est pas la voie suivie d'apparence par l'administration soucieuse avant tout d'éviter les difficultés !

Quoi qu'il en soit, et pour en terminer avec cette question de révision, il y a lieu d'observer que la complication suscitée par elle est purement relative ; elle est, en effet, fort simplifiée par l'inobservation partielle des prescriptions réglementaires. En dehors des radiations de décédés ou des assurés ayant quitté la commune, les maires provoquent très rarement des modifications d'inscription. Le mieux serait à cet égard aussi qu'un contrôleur se rendît dans chaque commune et y procédât lui-même, en relevant toutes les irrégularités. Les maires seraient couverts vis-à-vis de leurs administrés, et les travaux de révision seraient simplifiés. Mais un service d'effectif contrôle est difficile à établir. Actuellement, il est

(1) Voir *supra*, page 52.

confié au chef du service des retraites ouvrières et même dans certains départements, ce qui est incompréhensible, à des étrangers au service, notoirement incompétents, occupés principalement du contrôle départemental de la loi sur l'assistance du 14 juillet 1905. Le système actuel est sans valeur. Quel contrôle est possible dans un département comme la Côte-d'Or qui contient 717 communes, toutes plus mal desservies les unes que les autres ? Il faudrait un service spécial ; la minimité des ressources dont dispose la direction des Retraites ouvrières et paysannes en empêche l'institution.

Pratiquement, les agents chargés du contrôle ne reçoivent aucune rémunération ; les frais de tournée leur sont remboursés avec une grande parcimonie ; aussi s'abstiennent-ils le plus possible de procéder à des visites. Ils ne peuvent recevoir, en effet (1), que 9 francs par jour (comprenant les deux repas et le coucher). Cette indemnité a été portée à 12 francs pendant la durée des hostilités (2), elle reste tout à fait insuffisante. L'administration du travail le sait pertinemment, attendu qu'elle donne des indemnités supérieures à d'autres fonctionnaires dépendant du même ministère, les inspecteurs du travail dont les indemnités de déplacement, frais de voyage non compris, s'élèvent jusqu'à 20 francs par jour. A un autre point de vue, l'agent chargé du contrôle n'a aucun intérêt à faire du zèle ; lorsqu'il rentre de tournée, il trouve sa tâche professionnelle quotidienne de bureau à remplir. Or le fonctionnaire le

(1) Arrêté ministériel du 3 décembre 1914.
(2) Arrêté ministériel du 13 mai 1918.

plus dévoué se lasse vite de faire un travail qui lui apporte au plus des peines sans compensation.

Dans certains départements, il est vrai, l'agent a trouvé un moyen de tourner la difficulté et de recevoir ainsi une rémunération sinon légale, du moins équitable comme prix d'un service rendu ; mais il ne nous appartient pas d'entrer dans les détails.

A l'objection que le maire ne peut se livrer à un travail de révision, en raison de sa qualité d'élu et qu'un contrôleur spécial devient nécessaire, on pourrait songer à répliquer que dans chaque commune il existe une commission municipale composée de patrons et d'ouvriers et que les décisions prises sous la présidence du maire le sont sous le couvert de l'anonymat. « C'est la Commission qui a décidé ». Cette réponse n'opère pas : comme nous avons eu l'occasion de le dire, ces commissions ne servent à rien. Dans les grands centres, elles ne se réunissent pas ; dans les petites communes, elles n'ont aucune raison d'être : la plupart de leurs membres ignorent totalement les conditions de la loi, et les questions de clocher ne restent pas étrangères aux délibérations. Qu'on en juge par ce document, un maire de campagne en est l'auteur :

« Les inscriptions, concernant les diverses catégories de personnes devant bénéficier des avantages accordés par la loi du 5 avril 1910, ont été faites sans tenir compte des intentions du législateur. Voulant faire bénéficier desdits avantages le plus grand nombre de personnes possible, on a inscrit, d'abord sur les listes obligatoires et au hasard celles qui, âgées, devaient en retirer un avantage immé-

diat avec le moins de versements possibles ; *on n'a pas recherché si elles remplissaient les conditions exigées par la loi ; on a mis de côté celles qui ne présentaient pas, aux membres de la Commission, des garanties d'amitié ou de soumission*, celles qui étaient soupçonnées de manifester des intentions hostiles ou des velléités d'insubordination aux actes émanant de ladite commission. Lors de la liquidation de la pension, de nombreuses plaintes orales se firent entendre, et à juste raison. »

L'utilité de la Commission existe seulement au cas où elle est présidée par le contrôleur. En utilisant les listes communales, et questionnant les commissaires sur la situation de chaque assuré inscrit, le contrôleur peut, seul, arriver à redresser les erreurs avec le maximum d'impartialité.

4° *Multiplicité des caisses d'assurance.*

Nous avons déjà critiqué la création de nombreuses caisses d'assurance comme une complication inutile, rendue plus grave encore par la faculté pour l'assuré, en exécution de l'article 17 du décret du 25 mars 1911, de demander tous les ans son changement de caisse.

Cet état fâcheux l'est plus encore lorsqu'il existe dans un même département plusieurs caisses rivales. Ainsi en est-il en Côte-d'Or où deux caisses ont été créées, la Caisse fédérale mutualiste de l'Est et la Caisse départementale. Une caisse ne peut vivre, en effet, et par suite n'a de raison d'être que si elle possède de nombreux assurés ; deux caisses

ne pourront que végéter là où une seule suffirait à la tâche. Par contre, les allocations de gestion fixées à 1 franc par compte individuel (art. 14 du décret du 15 mars 1911), infimes et insuffisantes si la caisse est peu importante, deviennent exagérées là où elle comprend un nombre considérable d'adhérents.

Dans les départements comme la Côte-d'Or, où le nombre des assurés cotisants est de 30,000 environ (c'est une assez bonne moyenne par rapport aux autres départements plus peuplés et comprenant plus d'inscrits), cette rivalité a été la source de nombreuses difficultés. D'abord, en ce qui concerne la question des inscriptions, les caisses ont voulu exercer leur influence; elles se sont occupées de propagande et se sont même chargées du recrutement direct des adhérents : plus le nombre de ceux-ci était important, plus elles avaient d'intérêt, l'allocation pour frais de gestion étant fixée par compte individuel ; par suite, l'inscription des personnes âgées, appelées à bénéficier immédiatement des avantages de la loi des retraites, et soucieuses apparemment de se conformer à la loi, était l'objet de toute leur sollicitude. Il ne nous plaît pas d'entrer dans des détails particuliers, du moins nous tenons à dire que les propositions faites par les caisses n'étaient pas exemptes de reproche. Des personnes impotentes et n'exerçant aucune profession ont été appelées à signer un bulletin de renseignements ; fort nombreux étaient aussi les certificats de complaisance qu'une simple enquête parvenait à détruire ; des réclamations incessantes ont été faites au ministère contre le service des retraites de la

préfecture qui, après s'être montré trop large dans l'admission des assurés, finit par contrôler sévèrement les propositions.

Le début de l'application de la loi a donc été marqué par une véritable lutte entre le service départemental et les caisses. Celles-ci s'arrachaient les assurés et les sollicitaient de signer des adhésions nouvelles. Cette avalanche de bulletins apporta une perturbation dans le service départemental, et il est arrivé ce qui était inévitable : l'ouverture à un même assuré d'un compte dans plusieurs caisses. La carte annuelle ne pouvant être transmise qu'à une seule caisse et la transmission du bulletin d'adhésion ayant été faite sans méthode, des réclamations incessantes surgirent. La caisse qui n'avait pas reçu de carte protestait en excipant qu'elle avait en sa possession un bulletin d'adhésion à son organisme; l'autre, qui l'avait reçue, refusait de la rendre, en excipant également de la possession d'un bulletin. Ces tiraillements incessants compliquaient d'une façon extraordinaire et gênaient le service, placé entre deux caisses rivales et contraint à une neutralité nuisible à la propagande. Si une seule caisse d'assurance eût existé, il aurait été facile au fonctionnaire chargé du contrôle de se rendre dans les communes, accompagné du directeur de la caisse du département, et à tous deux de procéder à des conférences utiles, l'un sur les généralités relatives à l'application de la loi, l'autre sur la question assurance proprement dite.

Cette question de rivalité n'avait pas échappé au préfet de la Côte-d'Or, qui, dans un rapport circons-

tancié, avait cru devoir demander la fusion des caisses concurrentes. Sa proposition est demeurée lettre morte; elle date de la veille de la guerre; l'ouverture des hostilités, qui apporta un relâchement inévitable dans tous les services, fit le silence sur ce rapport. Il serait bon toutefois que la fusion fût étudiée; nous croyons savoir que les directeurs des deux caisses de la Côte-d'Or n'y seraient pas opposés dans l'intérêt de la loi des retraites et pour sa meilleure application. A deux caisses possédant de faibles ressources succéderait ainsi une caisse unique capable de faire honneur à ses affaires. Les tiraillements incessants pour faire passer un assuré d'une caisse à l'autre cesseraient, et une propagande facile pourrait être entreprise avec succès. Il faut espérer que cette question attirera de nouveau l'attention de M. le Ministre du travail. En fait, si la Caisse départementale était fusionnée avec la Caisse fédérale mutualiste de l'Est, comme cette dernière caisse a le caractère d'un organisme régional, on se trouverait en face d'une caisse puissante pouvant étendre largement son influence sur toute la région qui lui est assignée.

CHAPITRE II

Modifications réalisées et souhaitables à la loi des retraites

§ 1er. — Les réformes du 17 août 1915.

L'analyse des modifications de détail apportées à la loi du 5 avril 1910 par celle du 17 août 1915 ne rentre pas dans notre dessein, non plus que l'exposé de celles faites au décret réglementaire du 25 mars 1911 par celui du 15 février 1916. Elle serait surabondante ; le Ministre du travail les a glosées dans sa circulaire du 17 février 1916. Nous nous occuperons donc exclusivement des questions et des retouches en rapport avec les points étudiés et critiqués au chapitre précédent.

1° Les catégories d'assurés.

Le législateur a conservé la dualité de catégorie et il a manqué de définir plus nettement le tributaire de l'assurance obligatoire. La difficulté reste donc entière quant à ce point et la jurisprudence seule sera qualifiée pour trancher le différend.

En ce qui concerne l'assurance *facultative*, les

modifications au texte de l'article 36 ont été heureuses. La liste des tributaires a été considérablement étendue ; elle comprend dorénavant les membres de la famille des assurés obligatoires ou facultatifs travaillant et habitant avec eux ; les femmes dont les maris auraient pu être assurés, mais n'ont pas effectivement adhéré à l'assurance ; celles aussi dont les maris sont placés sous le régime des pensions civiles ou militaires ou sous l'un des régimes spéciaux de l'article 10 (1). Elle permet enfin aux femmes de petits fonctionnaires de bénéficier de la loi, notamment aux femmes d'instituteurs, qui, inscrites au début comme salariées de la commune en qualité de maîtresses de couture, gardiennes de la boîte de secours communale, etc., avaient été ultérieurement rayées des listes d'assurés et ne pouvaient plus obtenir leur inscription sur la listes des assurés facultatifs.

Cette modification produira un heureux résultat lorsque la loi des retraites sera mieux comprise des masses et l'oubli du fâcheux passé plus complet : les pensions à 0 fr. 20, encore présentes à la mémoire, sont rappelées peut-être trop souvent encore par les secrétaires de mairie qui voient dans l'inapplication de la loi des retraites le moyen de diminuer l'importance de leur travail non rémunéré. Elle apaisera aussi les griefs des instituteurs qui, obligés de s'occuper de l'application de la loi, regrettaient de ne pouvoir faire bénéficier des retraites leur femme et leurs enfants.

(1) Art. 36, § 6, loi du 17 août 1915.

Cependant, il persiste une lacune. Le législateur n'a pas remanié le droit ancien du régime transitoire. M. Drivet, à la Chambre, a bien essayé de faire étendre le bénéfice du régime transitoire à toutes les femmes et veuves non salariées des assurés des titres I et V ; le projet n'a pas abouti, il fut retiré par son auteur après observation du Ministre du travail (1).

Une autre combinaison, présentée par M. Bonnevay à la Chambre sous forme d'article additionnel au projet de loi, consistait à accorder, en cas de décès du mari, une bonification aux femmes d'assurés et tendait à admettre les tributaires de l'assurance obligatoire ou facultative non encore inscrits au bénéfice rétroactif de tous les avantages de la loi, à condition de se faire inscrire avant le 1er juillet 1914 ; la Chambre l'accepta (2). Il est à souhaiter qu'elle ne soit pas agréée par le Sénat ; mise à part sa grosse répercussion financière, elle n'est pas utile ; la modification incessante de la loi des retraites et la constitution aisée de pensions moyennant quelques francs à verser ne peuvent que produire mauvais effet sur les assurés plus jeunes et nuire encore à la bonne application de la loi. Il ne faut pas se baser sur le nombre des inscrits actuels pour juger du jeu régulier de l'institution des retraites ouvrières et paysannes ; il importe de considérer le nombre des cotisants ; or, le tiers seulement des inscrits effectue des versements, et ce sont les plus âgés qui consti-

(1) *Journal officiel* du 25 mars 1914.
(2) *Journal officiel* du 18 mars 1914.

tuent la majorité. Il n'y a pas d'autres raisons que celles de politique électorale pour justifier un semblable projet.

2° Remboursement de versements indus.

Les demandes renouvelées des assurés à fin de remboursement des versements effectués par les femmes non admises aux avantages du régime transitoire ont déterminé l'addition d'un § 5 à l'article 5 de la loi du 5 avril 1910 : les assurés qui n'ont droit ni à l'allocation viagère ni à la bonification de l'Etat peuvent obtenir le remboursement de leurs versements, quand le chiffre annuel de leur pension est inférieur à 4 francs de rente.

Modification à peu près inutile et impropre à satisfaire les assurées lésées par l'inexécution des promesses reçues (1). Rares sont, en effet, actuellement, les pensions de ces assurées qui, ayant effectué leurs versements pendant quelques années, n'atteignent pas le chiffre modeste de 4 francs de rente. Pour faire quelque chose de sérieux, il eût fallu subordonner les remboursements à l'existence d'une pension d'au moins 40 francs. La somme de 4 francs de rente, soit 1 franc par trimestre, est vraiment dérisoire ; et au-dessous de 40 francs de rente, les faibles arrérages trimestriels à toucher par l'assuré ne sont pas suffisants pour imposer un dérangement et la perte d'un temps plus précieux.

(1) Voir plus haut, p. 51.

3° Obligation patronale.

La difficulté reste entière ; le législateur s'est borné à ajouter un § 2 à l'article 3, dans l'état actuel des mœurs parfaitement inutile. Il a autorisé l'apposition trimestrielle, par l'employeur, des timbres représentant sa contribution patronale et celle de son ouvrier. La condition requise est qu'il verse à la Caisse des dépôts et consignations un cautionnement non productif d'intérêts, basé sur le montant des contributions patronales et ouvrières pendant un trimestre et obtienne l'autorisation utile.

Les exigences de la jurisprudence sont remplies. S'agit-il d'assurés qui se conforment à la loi ? Ou bien le patron conserve les cartes par devers lui et s'occupe des échanges, il appose les signes de sa contribution annuelle à l'expiration de l'année ou lors du départ de l'ouvrier, si celui-ci vient à quitter son usine ; c'est une pratique rare. Ou bien il colle le timbre représentant sa contribution patronale au moment de la paye ; ce peut être une habitude dans son usine, et il ne cherchera pas à la modifier en s'obligeant à déposer un cautionnement. Toujours est-il que le patron procède, en fait, comme il l'entend. Nul moyen de contrôle et aucune sanction ne le menacent. Pour échapper à l'article 22 de la loi, il lui suffit d'effectuer ses versements quand il en est mis en demeure ou de s'acquitter au greffe du tribunal Rien ne l'empêche, au demeurant, de profiter des dispositions du § 2 sans avoir à demander, pour autant, l'autorisation nécessaire.

En fait, les patrons qui ont dû jusqu'à ce jour solliciter cette autorisation et déposer le cautionnement utile ne semblent pas être très nombreux ; nous n'en connaissons aucun en Côte-d'Or.

4° Constitution d'avantages aux ayants droit.

Parmi les modifications heureuses de la loi, celles qui ont été apportées à l'article 6 et notamment au § 11 de l'article 36 de la loi méritent d'être signalées.

Celle du § 11 a fait cesser une inégalité choquante entre les deux catégories d'assurés, que le Préfet de la Côte-d'Or avait cru devoir signaler au Ministre du travail d'une façon particulière. Sous l'empire de l'ancien texte, les personnes majeures de dix-huit ans, inscrites à l'assurance facultative sans bénéfice du régime transitoire, n'avaient point le pouvoir de faire profiter leurs ayants droit, femmes ou enfants, des avantages de l'article 6 de la loi, alors même que, du jour de leur inscription à celui de leur décès, elles auraient très régulièrement effectué leurs versements. C'était une anomalie incompréhensible en présence des dispositions larges et contraires de l'article 6 au sujet et au profit des assurés obligatoires : l'allocation pouvait être accordée aux ayants droit d'un assuré obligatoire inscrit pour ainsi dire *in extremis* et moyennant le versement d'une somme peut-être infime ; un assuré facultatif âgé de plus de dix-huit ans, inscrit après le 1er juillet 1911 sans bénéfice du régime transitoire, c'est-à-dire sans admission au régime des

versements rétroactifs, ne pouvait réserver à ses ayants droit les mêmes avantages. Ceux-ci appartiennent, en vertu du nouveau texte, bien entendu aux ayants droit d'assurés inscrits dès le 3 juillet 1911, mais aussi aux ayants droit 1° des assurés facultatifs inscrits avant l'âge de 30 ans, qui effectueront les versements réglementaires depuis cette époque, et 2° des personnes entrées dans l'assurance facultative après cet âge et ayant effectué pendant cinq ans un versement minimum de 9 francs.

L'amélioration est sensible. Certès, elle ne fait pas assimilation complète des assurés facultatifs et obligatoires quant au bénéfice de l'allocation au décès ; du moins l'injustice flagrante a disparu. A notre avis, le législateur eut dû donner les mêmes avantages aux deux catégories d'assurés, sous les mêmes conditions. La plus importante consisterait à exiger des assurés, quel que soit leur âge, qu'ils aient effectué chaque année, du jour de leur inscription à celui de leur décès, et au moins durant cinq années, les versements réglementaires. Elle eût permis d'éviter des calculs suspects.

Quoi qu'il en soit de ce point particulier, l'amélioration en cause est de nature à faciliter les inscriptions des tributaires de l'assurance facultative, par la certitude qui leur a été fournie, sous des conditions très facilitées, de faire profiter leurs femmes ou enfants des dispositions avantageuses de l'article 6 de la loi sur les allocations au décès.

5° Echange, remise et conservation des cartes annuelles.

Une grosse faute, au contraire, est enclose dans la disposition d'après laquelle, « dans le cas où les cartes ne peuvent être remises à domicile, les maires doivent aviser les intéressés qu'elles sont tenues à leur disposition à la mairie ». Ceci n'est rien moins que la mise en tutelle des assurés. Elle aboutit, au cas où la mairie n'a pas le soin de rappeler à l'assuré à chaque anniversaire de sa naissance l'obligation d'échanger la carte annuelle, à déclarer l'administration responsable de l'irrégularité constatée dans ses versements et à exempter l'assuré de toute déchéance.

Ce n'est pas un système semblable qui assurera l'observation de la loi des retraites par les assurés. Ceux-ci savent pertinemment depuis près de huit ans qu'ils doivent échanger leur carte dans la première huitaine du mois qui suit celui de l'anniversaire de leur naissance ; d'autre part, toute carte délivrée porte l'indication de sa durée de validité « point de départ et date d'échéance. »

Les mentions imprimées sur ces cartes sont, en effet, les suivantes : « Carte annuelle valable du..... à la fin du mois de....., à échanger dans la première huitaine du mois suivant ». Au bas de la carte se trouve l'avertissement : « Tout intéressé qui n'échange pas sa carte à la date indiquée ci-dessus risque : 1° de subir une diminution sensible de la rente provenant de ses versements et de ceux de son

patron ; 2° de perdre tout ou partie de l'allocation que l'Etat ajoute à sa pension ; 3° de faire perdre à sa femme et à ses enfants l'allocation au décès (150 à 300 francs). »

Que faut-il donc de plus ? Les assurés sont surabondamment renseignés. Pourquoi, dès lors, tant de précautions ? Pourquoi imposer aux maires un travail fastidieux qui les rebute ? Dans une petite commune, un secrétaire de mairie peut, sans trop de difficulté, adresser une dizaine de lettres par mois aux rares assurés qui s'y trouvent ; cette tâche devient difficile, impossible même, dans les grandes villes. Sans compter qu'à cette besogne dépourvue d'utilité, n'est attachée aucune rémunération supplémentaire pour l'employé chargé de la faire. Le port, enfin, n'en est pas gratuit ; sans doute la dépense est infime, vu la légalité d'envoi sous bande affranchie à 1 centime ; c'est, du moins, une perte de temps pour l'employé chargé de l'affranchissement : l'opération qui consiste à apposer des timbres sur une douzaine d'imprimés ne constitue pas une complication sérieuse ; il n'en est pas de même lorsqu'il y a lieu d'en affranchir plusieurs milliers.

Il est résulté de cette réglementation ce qui était fatal : les dispositions réglementaires demeurent lettre morte. A Dijon on se borne à insérer des avis dans les journaux et à afficher une note à la porte du bureau où se fait l'échange. Les grandes villes se refusent à suivre l'administration supérieure dans la voie qu'elle a tracée ; les petites communes en ont fait tout autant. La finale suivante d'une lettre qui émane d'un maire de campagne et est venue en

nos mains met à souhait, dans sa simplicité, les choses au point : « La mairie ne peut s'occuper de faire prendre les cartes à domicile, surtout que Mme X... habite à 2 kilomètres du village. La loi est en application depuis suffisamment longtemps pour que chaque assuré sache qu'il doit apporter sa carte à la mairie en temps voulu. » Rien de plus sensé.

Le système préparé par l'addition faite le 15 février 1916 à l'article 14 du décret du 25 mars 1911 permet et couvre toutes les négligences. Nous l'affirmons sans hésitation : les assurés savent parfaitement ce qu'ils ont à faire ; si, au lieu de les sauver de leur négligence en rejetant les conséquences de leur inaction sur l'administration communale, sous prétexte qu'elle a omis de rappeler leur obligation, on se bornait purement et simplement à prononcer les déchéances prévues et encourues, quelques exemples suffiraient, et les assurés seraient amenés à composition. Au surplus, l'avis transmis par la poste peut ne pas parvenir ; et l'assuré qui l'a reçu, affirmer hautement le contraire ; qui fera la preuve ? Elle est impossible ; il y aura doute, et il profitera encore à l'assuré.

Le système institué n'a donc consistance ni valeur. Il constitue une complication pour les services municipaux déjà congestionnés et est loin de faciliter l'application de la loi, contrairement à ce que déclare la circulaire du 17 février 1916. L'administration supérieure, lorsqu'elle désire apporter des modifications à la loi des retraites, ne s'harmonise pas assez aux réalités et aux possibilités de ses agents ; elle ne consulte pour ainsi dire jamais les autorités locales sur l'opportunité des mesures imaginées ;

bien plus, elle ne tient même pas compte des renseignements et avis produits spontanément. C'est une faute, provenant, en maintes circonstances, de ce que les fonctionnaires qui débutent d'emblée à l'administration centrale ne connaissent pas les difficultés d'application quotidienne éprouvées par les administrations inférieures.

§ 2. — Les défectuosités persistantes et les changements utiles.

1° Les résistances au jeu des retraites.

Les causes qui empêchent le jeu régulier de l'*assurance obligatoire* ont été indiquées; il en faut ici compléter l'exposé et la critique.

L'obligation patronale est un vain mot; et l'ouvrier, naturellement réfractaire à la loi des retraites sans être bien édifié sur ses raisons, est heureux de se baser sur la résistance patronale pour expliquer son attitude passive, son indifférence à l'égard d'une loi toute en sa faveur. Le salarié déclare que toutes les charges lui incombent; il montre que les modifications, apportées à l'article 4 de la loi des retraites (1) sous le prétexte qu'elles étaient de nature à diminuer ses versements et à faciliter par suite l'obtention des avantages spéciaux (allocation ou bonification de l'Etat, — allocations au décès), se retournent contre lui. Sous l'empire de l'ancien texte, le versement de 6 ou de 9 francs requis annuellement comme

(1) Loi du 17 août 1915.

contribution personnelle suffisait pour lui assurer le bénéfice de l'allocation viagère de 100 francs ; peu importait, en effet, que le patron observât les prescriptions légales ; actuellement il est exigé que sa carte contienne 9 ou 15 francs.

Ce faisant, le législateur avait entendu améliorer le sort de l'ouvrier, et il lui était apparu que, le patron étant tenu de verser 6 ou 9 francs, le salarié complèterait, sans peine, cette somme pour l'élever au taux de versement requis : n'ayant plus à solder que 3 ou 6 francs pour sa part au lieu de 6 et 9 francs, l'ouvrier avait vu sa cotisation réduite. Cette manière de voir était purement théorique. Les faits démontrent que l'ouvrier est lésé, attendu que son patron ordinairement ne verse rien ; aussi est-il obligé de se substituer à celui-ci et, pour présenter une carte contenant les versements réglementaires, d'y coller lui-même les timbres représentant la contribution complémentaire utile ; au lieu d'une diminution de versements, c'est en définitive une augmentation que le texte nouveau lui impose ; lui seul en subit les conséquences. Par ailleurs, les objections du peu d'importance de la pension et de l'éloignement de l'âge de la retraite ne sont pas sérieuses : elles trahissent le plus souvent chez celui qui les présente une aversion mal dissimulée pour la loi.

L'*assuré facultatif*, en vérité, comprend plus facilement les avantages éventuels de la loi des retraites ; néanmoins il ne peut admettre qu'à versements égaux il puisse obtenir seulement une pension inférieure à celle des assurés obligatoires ; d'où la malsaine et frauduleuse recherche de certificats.

2° *Un plan de réorganisation.*

A. — Le remède à ces errements serait aisé.

Pour trancher toutes difficultés touchant l'*assurance obligatoire,* la création paraît s'imposer de deux impôts nouveaux, l'un « patronal », l'autre « ouvrier ».

a) Cette modification aurait pour avantage avec l'*impôt patronal* de supprimer les timbres-retraite et, par suite, de faciliter considérablement l'application de la loi. L'ouvrier n'aurait plus à s'occuper de se constituer une pension de retraite, qui se ferait automatiquement : il paierait sa contribution en même temps que les autres impôts auxquels elle se trouverait incorporée ; il n'aurait plus aucun autre souci que celui de demander la liquidation de sa pension de retraite à l'âge utile. D'autre part, la tâche du patronat serait de beaucoup simplifiée : plus de comptabilité de timbres ; aucune carte à réclamer à l'ouvrier ; versement de la contribution annuelle, variable avec le nombre des ouvriers employés, ensemble avec les autres impôts. Les versements au greffe du tribunal de paix seraient supprimés.

Au point de vue administratif enfin, ce serait également une réduction au minimum du travail pour l'application de la loi : les services préfectoraux n'auraient plus de cartes annuelles à établir, plus de comptabilité de timbres à tenir, plus d'envoi de cartes à faire aux trop nombreuses caisses d'assurance, ni aux mairies, etc. L'opération d'échange et de délivrance des cartes par les municipalités avec toutes les complications qui l'entourent (avis à

adresser aux assurés, vérification des timbres apposés, courrier fastidieux avec le service départemental), tout disparaîtrait, et les malversations reprochées ici ou là à quelques secrétaires de mairies deviendraient impossibles avec la disparition du maniement des timbres. En vérité, la besogne qui incomberait aux contrôleurs et aux percepteurs des contributions directes chargés, les premiers de l'assiette, les seconds du recouvrement de l'impôt, serait augmentée ; en réalité, elle ne différerait guère de leur tâche actuelle.

b) L'impôt patronal, auquel il vient d'être fait une brève allusion, ne soulève aucune objection ; il présente, au contraire, de gros avantages qui seront examinés plus loin. Il n'en est pas de même de l'*impôt ouvrier*.

Créer un impôt ouvrier semble aller à l'encontre du but poursuivi par le législateur. Un pareil système, à coup sûr, assurerait l'avenir des personnes sans ressources et diminuerait dans de notables proportions les cas d'indigence ; par contre, l'ouvrier, placé en une sorte de tutelle continue, serait emmené à une insouciance néfaste et, dépourvu du sens de l'effort, perdrait le sentiment devenu inutile de l'épargne.

La vraie, primordiale et unique modification à apporter à la loi des retraites consiste à établir un impôt patronal. Il importerait, d'ailleurs, de conserver le système actuel de versement, la contribution ouvrière au moyen de timbres à apposer sur les cartes annuelles ; libre d'augmenter la pension de retraite au moyen de versements supérieurs, l'ou-

vrier serait incité, pour autant, à l'épargne ; assuré que le patron ne peut se dérober aux paiements si aisément éludés aujourd'hui, et tenu lui-même, pour obtenir le bénéfice des versements patronaux, à se conformer à des obligations concurrentes ou conjointes, il ne sera plus réfractaire, mais fidèle à observer les prescriptions légales.

B. — En matière d'assurance *facultative*, les difficultés d'ordre patronal n'existent pas ; le désir de ses tributaires est, en effet, la parité de condition avec les assurés obligatoires quant aux allocations de l'Etat. Le système actuel ne leur donne pas satisfaction : l'Etat majore leur contribution personnelle d'une somme égale à la moitié de leurs versements, soit au minimum à 4 fr. 50 et au maximum à 9 francs. Ce régime suppose, de la part des bénéficiaires, des versements corrélatifs de 9 francs au moins et 18 francs au plus ; il n'implique pas, d'ailleurs, que l'assuré ne puisse faire des versements supérieurs à 18 francs ; l'axiome « ce qui n'est pas défendu est permis », et un argument d'analogie tiré de l'article 13, § 1, du décret du 25 mars 1911, d'après lequel « il peut être apposé sur les cartes annuelles délivrées pour l'assurance obligatoire, sans limitation de valeur, des timbres représentant les versements supplémentaires... (1) », autorisent à affirmer, pour l'assuré facultatif comme pour l'assuré obligatoire, le droit d'effectuer des versements illimités.

(1) Art. 13 du décret du 25 mars 1911. *Recueil de documents sur les retraites ouvrières*, édition Berger-Levrault, 1914, p. 47.

Quoi qu'il en soit de cette question, que l'assuré facultatif verse 18 francs ou plus, dès lors que le maximum de la majoration est atteint, il n'y a plus d'avantages à attendre de l'Etat. On pourrait songer à dire : l'assuré, inscrit dès sa majorité, sera, sans aucun doute, en état d'obtenir facilement, par le jeu de la capitalisation à intérêts composés des majorations versées par l'Etat, une rente annuelle de 100 francs ; et, de ce fait, sa situation risque d'être semblable à celle de l'assuré obligatoire, malgré qu'il soit légalement et statutairement traité de façon différente (art. 36, § 3, de la loi des retraites) (1). La remarque ne porte pas. L'assuré obligatoire, homme, pour obtenir l'allocation de 100 francs de l'Etat, est tenu simplement à échanger trente cartes annuelles timbrées chacune de 15 francs au minimum, de telle sorte que, si son patron se conforme à la loi et verse 9 francs par an, sa cotisation personnelle est réduite à 6 francs (2). L'assuré facultatif, pour obtenir la même rente de 100 francs par le jeu des majorations de l'Etat, devrait se faire inscrire avant l'âge de vingt-cinq ans et verser 18 francs par an au moins pendant trente-cinq ans (3).

La vérité est que le système appliqué à l'assuré obligatoire devrait l'être à l'assuré facultatif, la même allocation de 100 francs être accordée à l'un et à l'autre dans les mêmes conditions, à ceci près que,

(1) V. également *Notice à l'usage des assurés*, publiée par le Ministère du travail, édition de 1917, p. 31.

(2) Art. 4 de la loi des retraites, modifié par la loi du 17 août 1915.

(3) *Renseignements d'ordre pratique sur les avantages offerts par l'assurance facultative*. Edition de la Caisse fédérale mutualiste à Dijon, 1918, barème A.

pour le second, les majorations de l'Etat portées annuellement et individuellement à son compte d'assurance seraient versées à la Caisse des dépôts et consignations. Il s'ensuivrait la disparition de toutes les difficultés inhérentes à la distinction des assurés : certificats de complaisance et risque d'erreurs préjudiciables. La tâche des services préfectoraux serait grandement facilitée et simplifiée. Enfin, si les assurés, quels qu'il fussent, obtenaient les mêmes avantages moyennant des versements personnels identiques, la différence de pension résultant seulement de celle constatée dans les versements, serait atteint le résultat, entre tous désirable, du développement de l'idée d'épargne dans la classe ouvrière et paysanne et de la pénétration dans les mœurs du régime et de la loi des retraites.

*
* *

La difficulté est d'édifier un système cohérent et simple, strict et équitable, avantageux et pratique. A notre avis les pensions de retraites devraient être constituées : 1° par la capitalisation des versements des assurés et des intérêts successifs produits par ces versements ; 2° par une bonification de retraite annuelle et viagère, ou prime d'assurance, liquidée au moment où l'assuré remplit les conditions légales d'admission à la pension, et puisée dans un fonds de réserve spécial. Nous avons, à ces fins, imaginé le schéma suivant de modifications.

I. — Assurance obligatoire.

Suppression du timbre patronal. — Création d'un impôt dit « impôt-retraite ».

1° L'employeur ne sera plus tenu d'effectuer ses versements patronaux au moyen d'un timbre mobile apposé sur la carte de son ouvrier.

2° La contribution patronale sera perçue sous forme d'impôt dont l'assiette sera établie par le service des contributions directes.

3° L'impôt sera fixé à 10 francs par an et par ouvrier, domestique, employé, commis, ou métayer occupé par le patron l'année précédente. Il sera perçu par le percepteur des contributions directes et affecté par lui à un fonds de réserve spécial constitué comme il est dit ci-après (1) et dont la gestion appartiendra à la Caisse des dépôts et consignations.

4° Le patron qui emploiera habituellement, mais par intermittence, des salariés (femmes de ménage, ouvriers agricoles, etc.), ne sera assujetti qu'à une taxe annuelle forfaitaire de 10 francs.

5° Tous particuliers et toutes sociétés ou associations occupant des employés, commis, ouvriers ou auxiliaires moyennant traitement, salaire ou rétribution, seront tenus de remettre, dans le courant du mois de janvier de chaque année, au contrôleur des contributions directes, un état indiquant :

a) Les noms et adresses des personnes qu'ils ont occupées au cours de l'année précédente ;

b) Le montant des traitements, salaires et rétributions payés à chacune d'elles pendant ladite année ;

(1) V. *infra*, n° 19.

c) La période à laquelle s'appliquent ces payements lorsqu'elle est inférieure à une année (1).

6° Tout particulier ayant des métayers ou occupant des ouvriers qu'il ne salarie pas, mais qui sont liés à lui par un contrat à la moyenne, tels les cochers, les garçons de café, etc., sera tenu de remettre au contrôleur des contributions directes, dans les mêmes conditions et délais, un état indiquant le nombre des individus occupés par lui pendant l'année précédente.

7° Toute infraction aux prescriptions des articles 5 et 6 ci-dessus donneront lieu, outre la perception de l'impôt, à l'application d'une amende de 5 francs encourue autant de fois qu'il sera relevé d'omissions ou d'inexactitudes dans les renseignements qui doivent être fournis en vertu de ces deux articles.

L'amende sera prononcée par le Conseil de préfecture, statuant comme en matière de contraventions, sur requête présentée sans frais par le contrôleur ou par l'Inspecteur du travail.

La copie de la requête sera notifiée aux contrevenants par les soins du Conseil de préfecture.

La prescription ne sera acquise qu'après l'expiration de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle l'infraction aura été commise.

L'amende sera recouvrée par le percepteur des contributions directes (2) et affectée par lui au fonds de réserve dont il sera parlé ci-après.

(1) Reproduction de l'art. 26 de la loi du 31 juillet 1917, légèrement modifié par la suppression de la phrase « mais supérieure à trente jours consécutifs ».

(2) Art. 29 de la loi du 31 juillet 1917.

8° Le contrôleur des contributions directes pourra, pour les besoins de son service, se faire communiquer tous documents utiles tenus par l'Inspection du travail, et réciproquement.

9° Les dispositions visées à l'article 10 de la loi des retraites, et concernant les agents et employés soumis à un régime spécial de retraite, seront maintenues.

II. — Assurance facultative.

10° Les majorations de versements accordées individuellement aux assurés facultatifs seront remplacées par un versement annuel à la charge de l'Etat, fixé comme il est dit ci-après et affecté par lui au fonds de réserve spécial.

11° Le versement sera fixé à 9 francs par an et par assuré facultatif qui aura échangé effectivement une carte annuelle contenant les versements réglementaires (18 francs au moins.)

Le montant de la somme à verser par l'Etat sera fixé en prenant pour base le nombre des cartes annuelles d'assurés facultatifs contenant 18 francs qui figureront au bordereau mensuel de chaque caisse d'assurance.

III. — Dispositions communes.

12° Le montant minimum des versements que devra faire annuellement chaque assuré est fixé à 18 francs.

13° Les avantages accordés par l'Etat sont les mêmes pour tous les assurés obligatoires ou facultatifs.

14° Les différences de pension ne proviendront que des différences de versements effectués par les assurés.

15° Le principe de l'obligation et de la faculté est maintenu.

IV. — Pension.

16° Chaque assuré obligatoire ou assuré facultatif recevra à 60 ans d'âge une pension formée :

a) De la rente à provenir de ses versements personnels et de leurs intérêts capitalisés par les caisses d'assurance. Cette rente variera selon l'importance des versements effectués ;

b) D'une allocation viagère ou prime d'assurance prélevée sur le fonds de réserve dont il est question ci-après.

17° L'allocation sera proportionnelle aux années de versements. Elle ne pourra dépasser 100 francs par an et sera fixée ainsi qu'il suit :

1 fr. 66 par année d'assurance pour les assurés qui auront échangé chaque année une carte annuelle contenant les versements réglementaires (18 francs) pendant cinq ans au moins et quinze ans au plus ;

3 fr. 33 par année d'assurance si l'assuré a échangé plus de quinze cartes annuelles et moins de trente contenant les versements réglementaires.

18° Si l'assuré a effectué des versements inférieurs à 18 francs, mais égaux ou supérieurs à 9 francs par an, l'allocation à lui accordée par année de versements sera réduite de moitié. Au-dessous de 9 francs de versement l'allocation sera supprimée. Il n'y aura pas compensation d'une année sur l'autre.

V. — Fonds de réserve.

19° L'allocation ou prime d'assurance dont il est parlé ci-dessus sera prélevée sur le fonds de réserve spécial administré par la Caisse des dépôts et consignations et constitué ainsi qu'il suit :

a) Par l'impôt retraite tel qu'il est défini aux articles 3 et 4 ci-dessus ;

b) Par les amendes perçues par application des dispositions des articles 7 et 22 ci-dessus;

c) Par le versement effectué par l'Etat par application des dispositions de l'article 11 ci-dessus ;

d) Par les arrérages retenus aux rentiers en vertu de l'article 2277 du Code civil ;

e) Par la portion non employée annuellement du revenu visé à l'article 4 de la loi du 31 décembre 1895 ;

f) Par les dons et legs qui pourront être faits à l'Etat avec affectation audit fonds.

VI. — Obligations de l'assuré.

20° Tout assuré inscrit à l'assurance obligatoire sera tenu, sous peine de poursuites judiciaires, d'effectuer ses versements et d'échanger sa carte annuelle.

21° L'assuré facultatif, une fois inscrit sur sa demande, sera obligé d'effectuer ses versements sous les mêmes menaces de poursuites judiciaires.

22° La peine à appliquer consistera en une amende de 10 francs par chaque contravention relevée. L'amende sera prononcée par le juge de paix sur

requête présentée sans frais par le directeur du service départemental des retraites ouvrières et communiquée aux contrevenants par les soins du juge de paix.

23° L'amende sera recouvrée par le percepteur des contributions directes et versée par lui au fonds de réserve constitué ainsi qu'il est dit à l'article 19.

*
* *

Le système dont nous venons de proposer les articles n'est pas parfait. Il peut éveiller en certains esprits des critiques sérieuses. En ce qui concerne l'assiette de l'impôt patronal, on pourrait objecter que le contrôleur des contributions directes rencontrera les plus grosses difficultés au cas où lui seront donnés les noms de plusieurs ouvriers employés accidentellement et par période de courte durée à l'usine. Il est certain, en effet, que, dans de nombreuses branches d'industrie, se rencontre un va-et-vient continuel d'ouvriers qui, à peine embauchés dans un endroit, recherchent un emploi ailleurs. Il n'en reste pas moins que le contrôleur jouira toujours d'une certaine faculté d'appréciation et que, même en pareil cas, son travail ne saurait être de beaucoup compliqué : la taxe étant de 10 francs par an et par ouvrier occupé toute l'année, si dans le cours d'une année un industriel a vu défiler cent ouvriers restés dans son usine trois jours chacun, il ne sera imposé qu'à une taxe de 10 francs, comme s'il n'avait utilisé qu'un seul ouvrier pendant toute l'année. Ce travail, compliqué aussi quant à la détermination du nombre des

ouvriers occupés, pourrait être facilité : il suffirait au règlement d'administration publique d'autoriser l'ouvrier à indiquer lui-même, dans un emplacement spécial réservé sur la carte annuelle, les nom et adresse de son employeur ; ces indications vérifiées et complétées, ou même provoquées par le maire ou le secrétaire de mairie au moment de l'échange des cartes, seraient relevées par les services des retraites départementaux et communiqués à l'administration des contributions directes. Et cette collaboration indirecte de l'ouvrier à l'établissement de l'assiette de l'impôt patronal, jointe à celle des services des retraites et de l'inspection du travail, permettrait très certainement au contrôleur de découvrir toutes les fraudes et de les réprimer.

De même, en ce qui concerne les particuliers, employant d'habitude, mais par intermittence, des salariés, on conçoit sans peine que, quel que soit le nombre de ces salariés quotidiens (une femme de ménage, par exemple), ou à intervalle (couturière, laveuse de lessive travaillant à domicile), ils ne soient passibles que d'une taxe unique forfaitaire. Ici encore, c'est le contrôleur qui apprécierait. Dans le système actuel, le patron qui occupe des salariés par intermittence et pendant moins d'une journée chaque fois est tenu de verser une contribution calculée à raison de 1 pour 100 du salaire (art. 29 du décret du 25 mars 1911) ; par suite, il y a pour tous les ouvriers utilisés contribution patronale ; dans notre système, une taxe unique est prévue, quelque soit le nombre de ces ouvriers. C'est une différence qui ne tourne pas au désavantage de notre proposi-

tion : avec le régime légal, dès qu'un patron a versé 3 centimes dans une journée sur la carte de son ouvrier, les autres employeurs de celui-ci dans la même journée sont exonérés de toute contribution ; il devrait en aller tout autrement, pour la femme de ménage, par exemple, qui travaille selon les heures en plusieurs maisons, cinq si l'on veut : son patron étant passible de la contribution forfaitaire à la fin de l'année, au lieu de ne pouvoir au plus favorable exiger qu'une contribution patronale de 6 francs au maximum, elle ferait verser, au fonds de réserve, par les cinq maisons, à concurrence de 10 francs pour chacune une somme de 50 francs. Bien plus : l'employeur inscrit au rôle par le contrôleur n'échapperait plus dorénavant à l'impôt-retraite forfaitaire ; actuellement, il ne fait aucun versement. Ce n'est pas, en effet, pour obtenir le bénéfice d'une contribution patronale minime que la femme de ménage poursuivrait en justice l'employeur pour le contraindre à se conformer à la loi et risquerait d'être « remerciée » ; très rares sont les employeurs de femmes de ménage qui versent pour elles une contribution patronale.

Peut-on, dans un autre ordre d'idées, accuser, avec plus de raison, notre système de diminuer le taux de la pension au préjudice de l'assuré qui ne recevrait plus la contribution patronale sur sa carte annuelle ? Le grief porterait si les employeurs, actuellement, versaient avec régularité leur cotisation personnelle. En effet, porté sur les cartes, le versement patronal se doit capitaliser au même titre que celui de l'ouvrier. En fait, l'employeur ne se con-

forme pas à la loi, et c'est l'assuré qui appose lui-même sur sa carte le montant des deux contributions. La diminution de pension alléguée est donc purement idéale. Au surplus, notre système impose à l'employeur une contribution, dont les sommes constitutives du fonds de réserve seront considérables ; aussi rien n'empêchera plus tard l'Etat, s'il le veut ou le peut, eu égard à la situation financière de ce fonds, d'augmenter le montant de la prime d'assurance.

D'une façon générale, enfin, un des avantages, et non les moindres, de notre projet, serait de supprimer toute lutte d'intérêt, tout choc et toute dispute entre le capital et le travail : imposer à l'ouvrier de poursuivre en justice son patron pour le contraindre à l'observation de la loi est une chose pénible, dangereuse, impossible. Nul ne saurait sérieusement nous contredire à cet égard.

CONCLUSION

La loi des retraites, telle qu'elle existe, ne s'applique pas. Elle est loin de donner les résultats attendus de sa promulgation. Les incessantes modifications de détails ne signifient rien : elles sont, ou incomplètes (1) et sans effet sur les inscriptions futures, ou onéreuses pour l'Etat, inspirées à peine de quelque pensée de propagande électorale et génératrices, à tort, d'inscriptions rétroactives indues pour des individus tour à tour défiants et réfractaires, alléchés et cupides.

Les juger ainsi n'est ni pessimiste, ni outré, ni malicieux. Il suffirait pour justifier notre avis de reproduire, entre autres, cette proposition présentée à la Chambre le 7 mai 1918, et tendant à régulariser la situation des cotisants pour les retraites ouvrières et paysannes en retard dans leurs versements : « Les assurés obligatoires ou facultatifs qui ont fait un ou plusieurs versements avant le 2 août 1914 et qui sont en retard pour l'échange de leurs cartes annuelles sont autorisés à verser, dans un délai qui ne dépas-

(1) Voir pages 61 et s.

sera pas six mois après la clôture des hostilités, leurs cotisations en retard en utilisant une carte par année. » On ne saurait trop s'élever contre des modifications semblables, tout au plus bonnes à « énerver » l'application de la loi. La régularisation rétroactive de leurs versements par des assurés empêchés absolument par l'état de guerre de se conformer à la loi des retraites est de toute justice ; l'administration l'a senti, et on ne peut lui contester d'être très large sur ce point : journellement des autorisations sont accordées aux assurés qui justifient ainsi de leur situation. Mais hors ces cas de force majeure, aucun versement rétroactif ne devrait être toléré ; la voie suivie actuellement par l'administration générale des retraites ouvrières et paysannes est suffisante et n'a pas à être élargie : en couvrant législativement et constamment les négligences des assurés, tout caractère sérieux est enlevé à l'institution.

Nous n'hésitons pas ainsi à critiquer la loi du 5 avril 1910, et quelques-unes des modifications ultérieures. Un ensemble de combinaisons et de réformes nous a paru susceptible de donner quelques résultats, et d'abord le plus recherché du gouvernement : l'augmentation du nombre des assurés. Nous avons énoncé ce plan ; mais nous le répétons aussi : il n'est pas parfait ; il mériterait une étude que nos faibles moyens ne nous permirent pas d'entreprendre ; du moins notre but aura été atteint s'il a

éveillé l'attention de quelques-uns, juristes, économistes, administrateurs et législateurs, et suggère à leur habileté des idées propres à assurer le fonctionnement et l'effet de cette grande loi sociale.

Vu :

Le Président de la Thèse,
JOSEPH DELPECH.

Vu :

Le Doyen,
P. LOUIS-LUCAS.

Vu et permis d'imprimer :
Dijon, le 24 mars 1919.

Le Recteur de l'Académie,
H. PADÉ.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE v

AVANT-PROPOS vii

CHAPITRE PREMIER

Causes pour lesquelles la loi reçoit une application défectueuse.

§ 1er. — *Causes d'ordre législatif.* 1

1° La dualité des catégories d'assurés. 1

2° La réserve d'un régime transitoire. 14

A. — L'assurance obligatoire. 16

B. — L'assurance facultative 21

3° L'absence de sanction effective 22

A. — Au sujet de l'assurance obligatoire 22

B. — Au sujet de l'assurance facultative 28

4° La complexité des rouages administratifs 29

§ 2. — *Causes d'ordre administratif* 34

1° Inscription des assurés 34

2° Application du régime transitoire 41

3° Révision annuelle des listes d'assurés obligatoires 52

4° Multiplicité des caisses d'assurance 57

CHAPITRE II

Modifications réalisées et souhaitables à la loi des retraites.

§ 1er. — *Les réformes du 17 août 1915* 61

1° Les catégories d'assurés 61
2° Remboursement de versements indus 64
3° Obligation patronale. 65
4° Constitution d'avantages aux ayants droit 66
5° Echange, remise et conservation des cartes annuelles 68

§ 2. — *Les défectuosités persistantes et les changements utiles*. 71

1° Les résistances au jeu des retraites 71
2° Un plan de réorganisation. 73
A. — Relativement à l'assurance obligatoire . . 73
B. — Relativement à l'assurance facultative . . 75

Conclusion 87

Imp. Jobard, Dijon.

PENSER-AGIR
JOBARD-IMPRIMEUR-DIJON